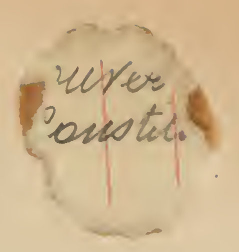

U d'/ of Ottawa
39003000127786



LE

GOUVERNEMENT

CONSTITUTIONNEL



PARIS — TYP. A. POUGIN, 13, QUAI VOLTAIRE. — 4691



DE LA PART DE L'AUTEUR

LE

GOUVERNEMENT
CONSTITUTIONNEL

ÉTUDE SUR LES QUESTIONS ACTUELLES

RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

AMENDEMENT GRÉVY — RÉGIME PRÉSIDENTIEL — CHAMBRE HAUTE

DROIT DE DISSOLUTION — LOI ÉLECTORALE

ORGANISATION DU POUVOIR EXÉCUTIF

PAR

CHARLES SAVARY

DÉPUTÉ DE LA MANCHE

PARIS

LIBRAIRIE DU *MONITEUR UNIVERSEL*

13, QUAI VOLTAIRE, 13

—

1873



INTRODUCTION

I

Au milieu de la diversité des opinions et des partis, il est facile de démêler deux tendances principales qui, depuis un demi-siècle, se partagent dans une proportion, d'ailleurs inégale, la société française, dont la lutte se perpétue dans le sein de la nation, et ne paraît point être près de toucher à son terme.

L'une de ces tendances, qui est celle des classes politiques, consiste dans un attachement raisonné ou instinctif pour une forme de gouvernement déterminée que chaque parti considère comme la seule bonne et comme la seule qui convienne à l'état du pays, qui puisse donner satisfaction à ses aspirations ou qui lui promette un avenir sans orages.

A côté de cette tendance il en existe une seconde, qui n'a point pour objet le succès d'une forme de gouverne-

ment plutôt que d'une autre, mais qui consiste à demander aux gouvernements, quels qu'ils soient, certaines garanties d'ordre, de liberté, et surtout de sécurité, à les adopter quand ils donnent ou quand ils paraissent donner ces garanties, et à ne les repousser que quand ils les refusent.

Cette tendance n'est point celle d'un parti politique quelconque, c'est celle de la France, c'est-à-dire de l'immense majorité de la nation qui a besoin avant tout de travailler et de vivre, qui a toujours eu peu de penchant, trop peu de penchant, selon nous, pour les abstractions politiques et pour les principes absolus, mais qui a subi trop de révolutions pour être exclusive et trop de déceptions pour être passionnée, qui ne recherche dans les gouvernements qu'une sauvegarde et non la satisfaction d'un idéal, qui ne réclame d'eux que la somme de tranquillité et de liberté nécessaire pour la protection de ses intérêts, et mesure précisément la somme de liberté qu'elle leur réclame sur les garanties qu'ils lui offrent, sauf à se tromper sur la valeur de ces garanties et à se repentir trop tard de sa généreuse et imprudente confiance.

La France n'est ni légitimiste, ni républicaine, ni bonapartiste, elle est indifférente à la forme du gouvernement, et disposée par là même à préférer celle qui existe, toutes les fois qu'elle ne trouble point violemment ses intérêts.

Elle a pu, en vertu de cette indifférence même, accepter à la suite des désastres du premier Empire le retour de la Monarchie légitime, et peut-être le ferait-elle encore dans une heure de péril, bien que, de part et d'autre, de déplorables préjugés élargissent sans cesse les dissidences au lieu de les faire oublier; mais aujourd'hui que le Gouvernement actuel répond pour elle au besoin du moment, le principe de la légitimité ne lui apparaît que par les côtés qui suscitent sa défiance ou qui provoquent ses inquiétudes.

D'ailleurs la Monarchie traditionnelle a perdu de 1814 à 1830 une merveilleuse occasion de renouer à son profit la chaîne des temps. Si, à cette époque, il ne s'est point rétabli entre le pays et l'antique race de ses rois de liens indissolubles, la faute ne saurait assurément en être imputée au pays, et, depuis lors, on semble des deux parts avoir gardé la conscience d'une contrariété d'humeur dont l'appréhension réelle ou imaginaire n'est point faite pour aplanir les difficultés.

En réalité, les deux gouvernements qui ont rencontré l'adhésion la plus générale et la plus unanime, et qui, bien que séparés par un abîme au point de vue libéral, n'en ont pas moins rallié la masse de la nation, ont été l'Empire et le Gouvernement de Juillet. Ils l'ont dû à ce que l'un et l'autre ont tour à tour donné satisfaction aux deux sentiments les plus vifs qui existent dans ce pays : le be-

soin de l'ordre matériel et le besoin de mettre hors d'atteinte les conquêtes de la Révolution de 1789 dans l'ordre civil. Chacun d'eux, il est vrai, a répondu à ce double besoin par des moyens qui n'ont rien d'analogue : l'Empire l'a fait en prenant dans les traditions de 1789 l'excès du sentiment égalitaire qui leur fait le moins d'honneur, en faisant appel aux plus fâcheux instincts de la démocratie pour la détourner de la voie libérale dans la voie du césarisme, en un mot en se donnant pour complices les tendances les moins nobles de la société contemporaine. Le Gouvernement de Juillet, au contraire, a été pendant dix-huit ans la personnification la plus pure de la France de 1789, dans ses aspirations les plus élevées ; son titre de gloire a été et restera de n'avoir compris l'ordre matériel que sous la forme de l'ordre légal, de n'avoir voulu l'égalité des conditions que sous la forme de l'égalité des droits reconnus aux citoyens d'un peuple libre, d'avoir appelé à son aide et pratiqué la liberté, mais la liberté à l'ombre des lois.

Ceux qui ne veulent point s'en souvenir peuvent railler à leur gré ce régime ou dédaigner le libéralisme de la Monarchie constitutionnelle. La Monarchie constitutionnelle nous a donné dix-huit ans, et si l'on excepte dans l'histoire de la Restauration une heure d'égarement fatal, trente-trois ans de liberté légale. La République est apparue trois fois dans notre histoire. Trois fois, une triste coïncidence a

voulu que son avénement fût marqué par le retour des dissensions civiles et que Paris vît régner dans ses murs l'émeute triomphante. En trois fois, elle a compté à peu près douze années d'existence et subi au moins treize insurrections, coups d'État ou transformations violentes. Voilà le bilan des deux régimes !

Toutefois la Monarchie constitutionnelle a succombé, et ceux même qui persistent à croire que c'est en elle que la France, ballotée de révolutions en révolutions, devra chercher un refuge quand elle sera lasse de vivre au jour le jour et de demander à des gouvernements de rencontre un repos sans durée et sans honneur, ceux-là même ne se font pas l'illusion de penser qu'elle puisse être rétablie tant qu'un mouvement d'opinion national ne se sera point prononcé en sa faveur.

D'un autre côté, la République, qui avait si longtemps réveillé de lugubres souvenirs et qui deux fois avait inspiré à la nation une frayeur assez vive pour la jeter dans les bras de la dictature, a vu, depuis le gouvernement de M. Thiers, se dissiper, à tort ou à raison, une partie des défiances qu'elle avait rencontrées jusqu'ici. Ce sentiment a-t-il aussi complétement disparu que l'affirment les organes du parti républicain? La France est-elle aujourd'hui sur le point de se rallier à la République, ou n'est-il pas plus juste de croire que le cours naturel de ses inclinations s'est mo-

mentanément arrêté devant le nom de M. Thiers? L'avenir seul pourra répondre à ces questions et dissiper l'équivoque qui les a fait naître.

Mais en attendant que la lumière se soit faite sur ce grave problème, convient-il à ceux qui eussent préféré l'établissement de la Monarchie, d'entraver par une opposition systématique l'expérience d'un régime que leurs divisions ont contribué pour une large part à maintenir et à consolider? Obéiraient-ils à une inspiration patriotique, si, tout en renonçant dans le for intérieur à renverser la République, ils se laissaient entraîner par mauvaise humeur à refuser de lui donner les organes nécessaires à son existence? En un mot, peuvent-ils à la fois ne pas constituer la Monarchie et s'opposer à ce que le Gouvernement actuel se constitue de manière à donner les garanties d'ordre de stabilité et de liberté qu'il peut comporter et que le pays réclame?

Nous devons confesser] que sur ce point nous ne partageons pas les idées d'un certain nombre de partisans de la Monarchie constitutionnelle et que nous considérons comme un devoir pour l'Assemblée nationale de régler, avant de se séparer, l'organisation et les rapports des pouvoirs publics.

II

La principale, ou pour mieux dire l'unique objection que nous rencontrons est celle qui consiste, de la part des adversaires du régime républicain, à soutenir qu'il est impossible de trancher les questions relatives à l'organisation et aux rapports des pouvoirs publics, sans préjuger au profit de la République la question de la forme définitive du Gouvernement, et, par conséquent, sans faire cesser le régime institué à Bordeaux sous le nom, plus ou moins exact, de « trêve des partis. »

S'il faut l'avouer, cette objection, fût-elle fondée, nous toucherait personnellement assez peu. Du moment que la République existe, et paraît destinée à se maintenir pendant un temps plus ou moins long, nous comprenons difficilement en quoi il peut importer qu'elle soit provisoire plutôt que définitive, et nous craignons que ce ne soit attacher aux mots plus d'importance qu'ils n'en méritent que de leur attribuer, dans un sens ou dans l'autre, une valeur quelconque. La République définitive de 1848 a vécu quatre années. La République provisoire de 1870 à déjà vécu deux ans et demi. Nous ignorons si l'avenir lui réserve de meilleures destinées qu'à sa devancière. Mais nous ne voyons pas que le caractère provisoire de l'une ait nui jusqu'ici à sa durée, ou que le caractère

définitif de l'autre ait retardé d'un jour l'instant marqué pour sa chute.

Peut-être la difficulté serait-elle tout autre si l'Assemblée, lorsqu'elle s'est réunie à Bordeaux, s'était contentée de donner au Gouvernement un caractère anonyme. Rien ne l'obligeait, à cette époque, à reconnaître la République. Elle eût pu se borner à proclamer l'interrègne et organiser les pouvoirs destinés à vaquer provisoirement au règlement des affaires, en réservant à la fois le présent et l'avenir. Si elle se fût décidée en ce sens, il lui eût été facile d'invoquer à l'appui de cette résolution de puissantes raisons de droit constitutionnel et de nombreux exemples tirés de l'histoire des révolutions contemporaines, en Belgique, en Grèce, et plus récemment en Espagne, lors du gouvernement du maréchal Serrano. A tort ou à raison elle ne l'a pas fait. Soit qu'elle ait considéré que venant six mois après le 4 septembre elle ne trouvait plus la question entière, soit que pressée par les événements et par l'insistance de celui qui allait être le négociateur de la paix et le chef du pouvoir elle ait voulu éviter un débat inopportun, l'Assemblée nationale s'est bornée à réserver l'avenir, et a laissé à la République le présent, en se contentant de lui imprimer un caractère provisoire constaté à maintes reprises, dans les considérants qui précèdent le décret de nomination du chef du pouvoir exécu-

tif, dans ceux de la constitution Rivet, et il y a peu de semaines encore dans le discours prononcé par le vice-président du conseil des ministres à l'occasion des pétitions relatives à la dissolution de l'Assemblée.

Il résulte de ces divers documents que nous possédons une République *sui generis*, à laquelle le pouvoir représentatif conserve toujours le droit de substituer une autre forme de gouvernement, mais qui n'en est pas moins, tant que cet événement ne se sera pas produit, « le gouvernement légal du pays. »

C'est sous cette réserve que la République a reçu, à la date du 17 février 1871, une première organisation empruntée au système connu sous le nom d'Amendement Grévy. Ce système ayant promptement paru défectueux, une seconde organisation lui a été substituée sous la même réserve lors du vote de la loi du 31 août de la même année, connue sous le nom de Proposition Rivet; et, à supposer que ce second essai n'ait pas encore réalisé l'attente de ceux qui en ont pris l'initiative, rien n'empêche assurément d'en tenter un troisième. Personne ne pourra voir là un élément de stabilité qui soit de nature à couper court à ses espérances, ou à prescrire son droit.

Si, en effet, une loi décidait que lors de la prochaine législature la réprésentation nationale sera divisée en deux Chambres, tout au plus une telle disposition pourrait-elle

sembler inopportune à ceux qui attendent de l'Assemblée nationale actuelle l'établissement prochain d'une constitution définitive sous une forme de gouvernement différente ; mais, à ce point de vue même, il semble qu'il ne serait pas difficile de dissiper les objections en remarquant que ce sont les circonstances et la pression du sentiment public qui, bien plus que la volonté préméditée des législateurs, concourent à fonder un gouvernement nouveau ou à rendre une constitution à un pays qui n'en a plus. Que de telles occurrences se présentent, si la loi sur les deux Chambres peut être remplacée demain par une constitution, elle passera à l'état de lettre morte avant d'avoir été mise en vigueur. Mais si, comme il est plus vraisemblable de le supposer, cette occurrence ne se présente pas, et si l'Assemblée actuelle doit se retirer avant que le provisoire soit arrivé à son terme, il ne saurait y avoir d'inconvénient à prévoir cette hypothèse et à régler pour la prochaine législature l'organisation de la représentation nationale. Que la représentation soit divisée en deux Chambres, qu'en résultera-t-il pour l'avenir ? Telles résolutions, dont la validité était jusqu'ici subordonnée à trois délibérations successives dans le sein de la même Assemblée, seront désormais soumises à deux délibérations dans le sein de deux Assemblées différentes. Ce sera sans doute une modification considérable dans le mode d'expression du pouvoir souverain,

mais la souveraineté parlementaire n'en sera pas entamée et deux Chambres pourront, aussi bien qu'une seule, pourvoir à toutes les éventualités ultérieures.

Cet ordre d'idées devra sans doute être contesté par les esprits formalistes qui, plaçant le pouvoir constituant dans une région supérieure, refusent aux Assemblées législatives ordinaires le droit de prendre des résolutions constitutionnelles. Mais pour ceux qui, ne comprenant pas qu'une nation puisse lier à jamais ses destinées, n'admettent point de distinction entre le pouvoir législatif et ce qu'on est convenu d'appeler le pouvoir constituant, il est visible que si deux Chambres doivent succéder à l'Assemblée actuelle, elles lui succéderont avec les mêmes droits et vraisemblablement avec une autorité moins contestée en fait.

Si donc le pays veut rétablir la Monarchie constitutionnelle, soit qu'il le veuille dans un an, soit qu'il le veuille dans quatre ou dans dix, il lui suffira, pour faire triompher sa volonté, d'envoyer dans le sein du Parlement une majorité qui soit résolue à y obéir. Les diverses modifications qui pourraient être introduites dans la constitution des pouvoirs publics ne sauraient à cet égard apporter aucun changement à la situation actuelle. Elles ne doivent, par conséquent, faire naître aucune espèce de scrupules, et la seule question qui mérite d'être agitée est celle qui consiste à se demander si ces modifications sont opportunes

et dans quel esprit il est nécessaire de se placer pour y procéder d'une manière utile.

III

Les promoteurs des divers plans de réformes constitutionnelles qui ont été agités depuis quelque temps dans la presse et dans le sein de l'Assemblée ne dissimulent ni les raisons qui les déterminent à réclamer une nouvelle organisation des pouvoirs publics, ni le but qu'à l'aide de cette organisation ils se proposent d'atteindre.

Le mal qui les a surtout frappés, et auquel ils aspirent à porter remède, consiste dans la fréquence des conflits qui, sous le régime actuel, se sont élevés entre le Président de la République et l'Assemblée nationale; c'est à ces crises profondément regrettables qu'ils ont le légitime désir de mettre un terme et, s'ils ne peuvent absolument en prévenir le retour, de préparer du moins une solution légale. Ils espèrent y parvenir en créant, sous le nom de Chambre haute ou sous tout autre nom analogue, un troisième pouvoir appelé, dans leur pensée, à exercer un rôle pondérateur, à faire cesser le tête-à-tête du Président de la République avec une Assemblée unique et à les départager en cas de conflit.

Il y aurait beaucoup à objecter à cette manière un peu contingente d'envisager le problème constitutionnel. Les

partisans d'une organisation nouvelle paraissent n'attribuer les conflits qu'ils déplorent ni, en général, à l'essence du gouvernement républicain ni, en particulier, à l'humeur des hommes ou à la force des circonstances, mais au vice des institutions qui nous régissent, et ils paraissent se figurer que l'institution d'une deuxième Chambre serait suffisante pour empêcher que de tels conflits ne survinssent à l'avenir, ou pour permettre de les dénouer avec plus de facilité.

Pour notre compte, tout en ayant par d'autres motifs assez peu de goût pour les institutions actuelles, nous inclinerions volontiers à penser que le genre de reproche qu'on leur adresse n'est pas celui qu'elles méritent d'encourir. Ces reproches se fussent adressés justement à la Constitution de 1848, sous laquelle deux pouvoirs rivaux, élus tous deux par le suffrage universel pour une durée déterminée à l'avance et inviolables pendant la durée de leur mandat, étaient appelés à s'accorder entre eux sans aucun moyen légal d'y parvenir, et sans qu'un expédient leur permît en cas de conflit de rétablir l'accord interrompu. Mais sous le régime actuel il n'en est point ainsi ; et ce régime paraît au premier abord le moins propre de tous à faire naître des conflits, puisqu'il ne reconnaît qu'un seul pouvoir et fait du détenteur de l'autorité exécutive un délégué toujours révocable de l'Assemblée. Nier que cependant des conflits se soient trop souvent produits depuis deux an-

nées ce serait fermer les yeux à l'évidence, mais au lieu de les imputer à notre établissement politique, n'est-il point permis de se demander s'ils ne tiennent pas plutôt à l'existence même de la République ou à diverses causes personnelles sur lesquelles il est inutile d'insister et auxquelles il ne paraît point que la création d'une seconde Chambre soit de nature à apporter un remède efficace.

A la vérité, toutes les difficultés auxquelles nous avons assisté depuis la réunion de l'Assemblée à Bordeaux peuvent se résumer de la façon la plus simple : un Président nommé par une Assemblée unique et révocable par elle s'est trouvé fréquemment en dissentiment avec l'Assemblée dont il tenait ses pouvoirs, et bien que celle-ci eût le droit de mettre fin au conflit en le révoquant, le conflit s'est perpétué parce qu'elle n'a point cru que les circonstances et l'intérêt du pays lui permissent de faire usage de son droit. Croit-on que, mis en présence de deux Chambres, le Président de la République eût été plus disposé à sacrifier ses opinions à celles du Parlement, ou que si le droit de révocation eût appartenu à deux Assemblées au lieu d'une, les circonstances eussent été différentes et leur eussent permis d'en faire plus facilement usage ?

C'est précisément en raison de cet embarras que l'Assemblée nationale ne pouvant ou ne voulant transformer en question de gouvernement les moindres incidents de la

politique quotidienne, a constamment engagé le Président de la République à se faire de son pouvoir une idée différente et plus élevée, et à consentir à créer au-dessous de lui un ministère responsable. Qui oserait croire que la création d'une seconde Chambre ait la singulière vertu de modifier cette situation et que deux Chambres aient plus d'inclination qu'une seule à s'accommoder d'un régime qui place les représentants de la nation dans la pénible alternative de renoncer à leur droit de contrôle sur la marche des affaires publiques ou de ne pouvoir l'exercer sans mettre le repos de l'État en péril?

Parmi les actes de la politique gouvernementale sur lesquels l'Assemblée a le plus vivement regretté de ne pouvoir exercer son droit de contrôle d'une manière assez efficace, ceux qui sont relatifs à la défense des intérêts conservateurs figurent en première ligne, et, à tort ou raison, la majorité de l'Assemblée nationale a exprimé plusieurs fois le regret de ne point rencontrer dans le Gouvernement une politique plus ferme. Sans nous faire juge de ce dissentiment, il n'est d'ailleurs pas inutile de remarquer que le point sur lequel il porte est peut-être le seul sur lequel la droite et la gauche de l'Assemblée soient absolument d'accord. Si la majorité reproche au Président de la République de préparer l'avénement du parti démocratique par la mollesse de son attitude et l'équivoque qu'elle

entretient, c'est sous l'inspiration du même sentiment et en reconnaissance d'un service dont elle compte tirer profit que la minorité l'a constamment soutenu de ses applaudissements et de ses votes, et l'on ne voit guère comment la division du pouvoir législatif en deux Chambres modifierait une appréciation à peu près unanime dans le Parlement et dans le pays.

Il est vrai que si l'on suppose l'élection d'une Chambre haute en opposition de vues avec l'Assemblée actuelle, cette Chambre haute pourra dénouer les conflits au profit du Président de la République, soit en l'armant du droit de dissolution, soit en facilitant simplement la continuation d'une politique de bascule et en lui permettant de s'appuyer sur une Chambre contre l'autre avec plus d'autorité qu'il ne peut le faire en s'appuyant sur la minorité contre la majorité d'une Assemblée unique. Mais, comme la situation actuelle ne pourrait être modifiée qu'à la condition que les deux Chambres fussent en désaccord, la constitution d'une Chambre haute peut être envisagée par ceux qui la réclament comme un expédient utile pour faire triompher leur politique et pour assurer la toute-puissance du Président de la République ou l'annihilation de l'Assemblée actuelle ; elle ne saurait être considérée comme un moyen constitutionnel de dénouer les conflits et d'assurer d'une façon permanente l'harmonie des pouvoirs publics.

Aussi bien la question est-elle ailleurs, et le péril de la situation présente est-il tout autre à nos yeux que celui dont les divers organes de la presse officieuse ont paru être exclusivement frappés. M. le Président de la République a fait ressortir ce péril d'une façon saisissante dans ses conversations avec la Commission des Trente et donné en faveur de l'établissement d'une seconde Chambre des arguments qui nous ont paru décisifs.

Il n'a point eu de peine à faire ressortir que si une grande Assemblée politique est parfois sujette dans ses votes à de regrettables entraînements, de funestes méprises sont plus à craindre encore de la part du suffrage universel qui n'a ni les mêmes lumières, ni la même connaissance des faits. Une heure d'égarement suffirait donc pour donner au pays une Assemblée unique qui fût en désaccord avec ses tendances réelles, et ce serait prendre peu de souci des intérêts de la souveraineté nationale que de ne lui préparer aucun recours contre des mandataires qu'elle aurait mal jugés et qui, s'ils étaient une fois investis d'une autorité sans contrôle, seraient capables de bouleverser profondément l'état social. Supposons que des candidats de la plus dangereuse espèce parviennent à tromper un instant la confiance du corps électoral ; supposons qu'ils abusent de l'ignorance du plus grand nombre pour se représenter eux-mêmes comme les amis les plus dévoués du Président de la

République, et qu'une équivoque habilement créée par eux puisse donner quelque créance à une fable aussi ridicule. Nous pouvons même admettre que les nouveaux élus comptent parmi eux un homme d'État qu'ils considèrent, sans en avertir le pays, comme l'héritier présomptif du Président de la République, qui espère lui-même que l'héritage ne se fera pas trop longtemps attendre, et dont les amis seraient prêts au besoin à hâter l'entrée en possession. Nous avons assisté depuis deux ans à trop d'événements qui nous eussent paru auparavant d'une invraisemblance choquante, pour ne pas admettre, au moins à titre d'hypothèse, que tout en se présentant sous le couvert du chef actuel du pouvoir ses prétendus partisans pourraient être en désaccord avec lui sur toutes les questions de droit constitutionnel, de politique extérieure, d'organisation économique et militaire, de personnel et d'administration intérieure. Une Assemblée choisie dans cette couche sociale par des électeurs qui auraient cru nécessaire de la nommer, en dominant au besoin leurs répugnances personnelles, pour prêter un plus ferme appui au pouvoir, ne serait-elle point exposée dès le lendemain de son avénement à se trouver en conflit avec ce même pouvoir, et quels résultats ne sortiraient-ils pas d'un tel conflit ! Il n'est assurément pas probable que l'Assemblée dont nous supposons l'existence supporte patiemment le maintien d'un Président de la Répu-

blique qui s'opposerait à ses volontés ou à ses caprices ; et surtout, si ses sympathies plus ou moins dissimulées appartiennent à un homme qui souhaite ardemment de se substituer au Président, tout porte à craindre que pour élever ce favori au pouvoir elle ne trahisse ouvertement le mandat reçu de ses électeurs.

Si nous vivions sous un régime monarchique une telle crainte pourrait être facilement dissipée, car les monarchies ont une Chambre haute dont la plus importante prérogative est d'opposer un *veto* aux résolutions de la Chambre des députés lorsque ces résolutions lui semblent en désaccord avec le sentiment des électeurs, et si la Chambre des députés ne cède point à cet avertissement, le droit de dissolution permet au pouvoir exécutif d'en appeler des représentants infidèles de la nation à la nation elle-même et de lui donner ainsi le moyen de réparer une erreur involontaire ou de déjouer de coupables manœuvres.

Malheureusement ce paraît être le principal vice de l'état républicain, et en particulier de l'état républicain actuel, que de ne donner à la nation aucune espèce de recours contre ses mandataires pendant la durée légale de leur mandat. M. le Président de la République a fait toucher du doigt aux membres de la Commission des Trente une lacune si grave et si dangereuse. Peut-être s'est-il un peu exagéré l'influence morale d'une Chambre haute contre une Assem-

blée élue par le suffrage universel et résolue à briser tous les obstacles. Il n'en est pas moins vrai que si cette Chambre haute existait et si elle était investie du droit de dissolution, de concert avec le Président de la République, elle mettrait entre les mains du pouvoir exécutif une arme légale, et dût-il avoir recours à la force pour s'en servir, elle légitimerait les moyens propres à en assurer l'usage. Aussi, lorsque M. le Président de la République avec toutes les réserves de langage que sa situation commande, laisse entrevoir aux membres du parti conservateur l'éventualité d'une lutte commune contre leurs adversaires politiques au nom des intérêts de la souveraineté nationale, cette éventualité d'un accord, bien que reculée jusqu'au jour où l'Assemblée actuelle aura cessé d'exister, nous semble faite pour exercer sur les esprits une impression heureuse, et pour les disposer à accueillir favorablement une réforme présentée dans un intérêt si pressant et si considérable.

Nous ne sommes pas (est-il besoin de le dire?) de ceux qui, plaçant leurs espérances dans l'excès du mal qu'ils combattent, peuvent se rattacher à l'idée de refuser l'amélioration du régime actuel de peur qu'il ne devienne satisfaisant ou qu'il ne se consolide. Provisoire ou non, le régime politique de notre pays doit d'abord être supportable, et conjurer s'il le peut les périls qui aggraveraient notre situation extérieure. Puisque ce régime a reçu la

dénomination de République conservatrice, c'est à nous qui, dans cette raison sociale, attachons infiniment plus de prix à l'épithète qu'au substantif, de faire les lois organiques nécessaires pour que l'épithète se maintienne et pour que la République conservatrice ne dégénère pas subitement en une République radicale. Bien que cette dernière eût évidemment l'avantage de n'avoir pas besoin de proclamer chaque jour son caractère provisoire pour nous convaincre à l'avance de son peu de durée, les périls qu'elle ferait naître seraient si incalculables, et son existence menacerait à tel point non-seulement notre repos intérieur, mais encore notre avenir, notre unité nationale et l'intégrité de notre territoire, que nous ne saurions lutter avec trop d'énergie contre son avénement possible. Si la création d'une Chambre haute peut être de quelque utilité à cet égard, soit par les services que rendrait la Chambre haute elle-même, soit par l'établissement d'un ministère homogène et conservateur qui serait le prix de cette réforme, elle n'a pas besoin d'autre raison d'être à nos yeux.

IV

Si l'on examine la question à un point de vue plus général et en faisant abstraction des incidents de la politique quotidienne, l'œuvre d'organisation que les amis du

Gouvernement actuel nous demandent aujourd'hui de tenter avec eux paraît devoir présenter un avantage que le parti conservateur ne saurait méconnaître sans manquer de clairvoyance.

On a beaucoup parlé jusqu'ici de l'essai loyal de la République, mais peut-être s'est-on trop contenté d'en parler, car il serait difficile de considérer sérieusement comme un essai du régime républicain l'essai du régime sans nom sous lequel nous nous efforçons de procéder en dehors de toutes les conditions normales à la liquidation de nos désastres. Il résulte de cette situation que nous supportons tous les inconvénients de la République, car elle existe de fait, son nom figure en tête de tous les actes officiels et elle ne pourrait être renversée sans une crise périlleuse ; mais en même temps nous n'en avons pas les bénéfices, puisque l'expérience à laquelle nous assistons ne saurait compter, et que quand elle sera achevée nous ne pourrons nous en servir ni pour constater que la République est impossible, ni pour reconnaître loyalement que nous nous étions trompés, et que cette forme de gouvernement ne présente pas les dangers que nous redoutions.

L'avantage d'une organisation plus complète du régime républicain serait précisément de nous permettre, et de permettre au pays, de faire l'essai des institutions dont nous n'avons encore que le nom et de nous édifier une fois

pour toutes sur la valeur ou sur les inconvénients de la République.

Nous n'appartenons pas pour notre compte au parti républicain. Non que nous lui reprochions, comme on le fait souvent, de s'être saisi au 4 septembre d'un pouvoir tombé en déshérence ou d'avoir partagé à cette époque sur la question de la défense à outrance les illusions de la France entière ; mais nous croyons que la République n'est ni la meilleure forme de gouvernement ni la plus libre ; nous savons par expérience que le parti républicain comprend les conditions de la liberté politique d'une façon non moins étrange que celles de l'ordre public. Nous avons pu constater depuis deux ans et demi que ce parti comptait dans son personnel des éléments impurs dont les républicains les plus honnêtes et les plus modérés éprouvaient une peine singulière à se détacher sans retour. Nous avons vu que, pour ces derniers eux-mêmes, la République était un nom magique qui permettait de faire allègrement de douloureux sacrifices sur les questions de principe, qui autorisait avec le pouvoir républicain des compromis à tout le moins peu respectables et qui allait au besoin jusqu'à tenir lieu de la liberté ou à développer pour l'attendre une patience méritoire et inattendue.

Quand nous nous sommes efforcés de comparer le système politique sous lequel nous vivons avec ceux que nous

avions connus antérieurement, nous avons eu le regret de nous avouer à nous-même que celui avec lequel il présentait le plus d'analogies était le système de la Constitution de 1852, qui n'a jamais passé cependant pour un modèle de liberté parlementaire; et quand la majorité de l'Assemblée nationale a voulu introduire dans la pratique du gouvernement républicain les institutions auxquelles recourent depuis une longue suite d'années les peuples qui veulent être libres, nous n'avons pu entendre sans une douloureuse surprise les républicains de toutes les nuances nous affirmer que ces institutions étaient incompatibles avec le régime de leur choix, et que le gouvernement personnel était de l'essence de la République.

D'un autre côté, en jetant les yeux sur les nations qui nous environnent, nous pouvions apprécier à notre frontière même, chez un peuple de notre race, combien la liberté dont jouit la Belgique, sous le régime de la Monarchie constitutionnelle, était supérieure à celle que nous accordent ou que nous laissent entrevoir les défenseurs de l'idée républicaine. Sans chercher d'exemples en dehors de notre pays, nous trouvions dans notre histoire contemporaine dix-huit années de liberté et de prospérité pacifique sous le gouvernement constitutionnel et parlementaire du chef de la maison d'Orléans, et à côté de nous des princes héritiers de sa race, dont le nom n'avait été compromis dans aucune de

nos luttes civiles, dont les traditions étaient celles d'une Monarchie nationale et dont la cause était confondue depuis plus de cinquante ans avec celle des libertés publiques.

Nous croyons qu'au mois de février 1871 la République avait été condamnée par un solennel verdict du suffrage universel, que les illusions permises au lendemain du 4 septembre ne l'étaient plus au lendemain de la dictature de Tours et de Bordeaux, et, qu'à cette époque, la France eût fait sagement de prendre un parti énergique et décisif et de rétablir, soit dans les conditions du gouvernement de 1830, soit avec l'accord des deux branches de la maison de Bourbon, le régime de la Monarchie libérale et parlementaire.

Cette conduite n'a pas été suivie. Nous le regrettons profondément. Nous conservons l'espérance de voir tôt ou tard la volonté libre et souveraine de la nation se prononcer dans le sens de nos vœux, et nous souhaitons avec ardeur qu'elle n'ait pas à se repentir, à courte échéance, de l'hésitation qu'elle y aura mise ou du temps qu'elle aura perdu.

Mais comme nous ne défendons d'autres principes que les principes d'ordre légal et de liberté parlementaire dont aucune forme de gouvernement n'a le droit de s'attribuer le monopole, comme nous n'appartenons à aucun autre parti qu'à celui de la souveraineté nationale et que

nous ne reconnaissons d'autres titres que ceux que confère la libre adhésion du pays, aucune de nos doctrines ne saurait nous permettre de placer, en matière de gouvernement, nos préférences personnelles au-dessus de la volonté de nos concitoyens régulièrement exprimée par leurs représentants légaux, et, si la République devait être le gouvernement définitif de la France, nous devrions nous y soumettre et nous borner à lui demander d'être une République conservatrice et libérale.

En face de cette éventualité que l'Assemblée nationale s'est efforcée jusqu'ici de reculer en maintenant à la République son caractère provisoire, nous ne pourrions donc avoir d'autres objections que celles qui consistent à rechercher jusqu'à quel point la consolidation du régime républicain est compatible avec le maintien de l'ordre et avec la pratique des libertés publiques.

Sur la première de ces questions, la réponse est entre les mains du Gouvernement et du suffrage universel. Les événements parleront d'ici à un avenir prochain et devront résoudre tous les doutes en une certitude favorable ou contraire aux vœux du parti républicain. C'est aux élections générales qu'il appartiendra de nous faire connaître si la République doit être le gouvernement de tous par tous et si le parti conservateur doit y avoir sa place, ou si, au contraire, elle est destinée à n'être que le gouverne-

ment des républicains de la veille et à se renfermer dans une secte étroite et jalouse, à laquelle le pays ne pourrait remettre ses destinées sans s'apercevoir promptement de l'étendue de la faute qu'il aurait commise et sans faire payer chèrement au régime républicain l'erreur où ses partisans l'auraient entraîné.

Sur la seconde question, la réponse consistera précisément dans l'épreuve que les promoteurs des réformes constitutionnelles nous demandent de faire, et c'est parce qu'il est nécessaire que le pays puisse faire cette épreuve et qu'elle soit complète, qu'il est bon que le régime républicain reçoive avec le concours du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, l'organisation qui lui a fait défaut depuis deux ans.

Nous assistons d'ailleurs, à cet égard, à un spectacle instructif et dont nous serions mal avisés de nous plaindre. Pour donner à la fois des garanties de stabilité à la nation et au chef du pouvoir, on nous demande aujourd'hui d'étudier les moyens de faire vivre une Chambre haute et le droit de dissolution dans un régime républicain, et d'y joindre l'étude de toutes les autres questions que traîne naturellement à sa suite une réorganisation si complète des pouvoirs publics. Ce sont nos adversaires qui reconnaissent les premiers l'utilité des rouages les plus importants de la Monarchie constitutionnelle et qui nous de-

mandent de les appliquer à la République pour assurer sa marche. Cherchons donc, puisqu'ils nous y convient, dans quelle mesure il est possible de concilier avec la forme républicaine tout un ensemble de garanties qui, jusqu'à présent, n'ont point reçu sous cette forme de gouvernement leur développement le plus complet. Puisqu'on veut sortir de l'état précaire dans lequel nous avons vécu jusqu'ici, et discuter, fût-ce à titre provisoire, les bases d'un régime régulier, nous sommes gens de trop de bonne foi pour ne point applaudir à cet essai tardif, et pour ne point considérer comme une bonne fortune la circonstance qui nous permet d'appeler l'attention du pays sur la nécessité de revenir aux principes constitutionnels et d'examiner devant lui quels sont les procédés auxquels une République peut recourir pour en assurer l'application.

LE GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL

CHAPITRE PREMIER

DU PRINCIPE DU GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL

Nous n'avons point à disserter ici sur les mérites ou sur les inconvénients du régime constitutionnel et parlementaire ; il nous suffit de constater qu'à moins d'exposer un peuple à la plus détestable des tyrannies, toute République est tenue d'être parlementaire, et qu'à moins d'être parlementaire, il faut qu'elle renonce à être un régime politique avouable. Sous d'autres formes de gouvernement, il a pu être permis de discuter sur le plus ou moins d'aptitude du peuple français à la pratique régulière des libertés publiques, et à d'autres époques, il a pu se rencontrer un certain nombre d'esprits qui, sans avoir de préférences innées pour le despotisme, ont vu dans l'établissement du pouvoir absolu le seul moyen de couper court aux dissensions civiles, de rendre la sécurité

à la nation et de garantir au Gouvernement lui-même la somme de repos et de stabilité nécessaire pour suivre une ligne politique de quelque durée et pour veiller à l'administration des intérêts généraux du pays. Nous ne nous sommes jamais fait d'illusions, pour notre compte, sur la valeur de cet expédient; mais ceux qui ont eu d'autres convictions, et qui, sous le dernier règne, ont cru pouvoir placer leur confiance dans le gouvernement d'un seul homme, devront renoncer sous la République à demander à la dictature un calme trompeur et passager. L'absolutisme républicain n'a même pas de quoi tromper les moins clairvoyants. La dictature qu'il comporte est ou sera à bref délai celle de la démagogie représentée par un orateur de carrefour ou un artisan d'insurrections, et comme la dictature est un système dont les mérites se mesurent précisément à ceux du dictateur, il n'y a pas besoin d'étudier le grave problème qui consiste à rechercher si l'existence d'un bon dictateur est un événement possible, pour apprécier la différence qu'il y a, dans tous les cas, de César à Catilina ou à ses comparses, et pour se rendre compte que passer de l'un aux autres, ce serait tomber de chute en chute.

Non-seulement le pouvoir absolu est une ressource que la République ne saurait offrir à ceux qui lui demandent leur salut, mais c'est même un sophisme que l'on a depuis quelque temps cherché à répandre, et contre lequel nous ne saurions trop vivement protester, que de soutenir que la République comporte un pouvoir exécutif fort.

Ceux qui professent cette théorie en donnent, il est vrai, une raison qui paraît spécieuse au premier abord : c'est que la République étant sujette à plus de troubles que la Monarchie, a besoin d'une main plus vigoureuse pour réprimer les violations de la loi. Mais cet argument, s'il était uste, devrait tendre plutôt à infirmer dans les esprits la foi

républicaine qu'à les réconcilier avec l'idée d'un pouvoir exécutif mal contrôlé; car s'il est vrai que le régime républicain présente au point de vue des troubles civils des périls particuliers, il en offre de bien plus certains encore au point de vue de la mauvaise gestion ou de l'usurpation possible du pouvoir exécutif.

Lorsqu'une forme de gouvernement a pour résultat de surexciter outre mesure les ambitions et de faciliter les hasards, plus les ambitions doivent être surexcitées et plus les ambitieux, peu dignes de réussir, ont de chances de succès, plus il importe que le pouvoir auquel la nation est exposée à les voir parvenir, soit limité et soumis à un contrôle sévère.

Ce n'est donc pas sans raison que la plupart des républiques, aussi bien dans le monde ancien que dans le monde moderne, ont cru devoir montrer une certaine défiance vis-à-vis de leurs chefs, et c'est par une pente naturelle qu'elles inclinent généralement vers le despotisme des Assemblées.

Ce qui caractérise précisément le régime parlementaire, c'est d'éviter à la fois ce double écueil et de reposer sur un ensemble d'institutions qui rendent également impossibles la dictature d'un homme et celle d'une Assemblée.

Peut-être les amis du gouvernement représentatif ne se sont-ils point assez attachés à faire ressortir ce dernier point de vue. En attaquant depuis vingt-cinq ans le gouvernement personnel et en lui opposant avec raison, le principe de l'autorité prépondérante du Parlement dans la direction des affaires publiques, ils ont trop souvent, à notre avis, négligé d'indiquer avec la même netteté que ce principe n'était pas le seul, que l'autorité du Parlement n'était pas leur but exclusif mais le moyen d'atteindre un but plus élevé et qu'il ne s'agissait point seulement

d'établir le gouvernement du pays par des Assemblées, mais d'assurer le gouvernement du pays par lui-même sous des institutions sérieusement représentatives.

C'est par là, cependant, que les partisans du régime parlementaire se séparent non-seulement de l'école absolutiste mais aussi de l'école révolutionnaire. S'ils devaient se borner à substituer à l'autorité absolue d'un homme, l'autorité absolue d'une Assemblée, rien ne distinguerait leur programme politique de celui de la Convention. Mais ils font plus. En remettant aux mandataires élus du peuple le droit de décider en son nom, ils se gardent de leur remettre une autorité sans contrôle et sans frein. Ils se souviennent que les mandataires de la nation ne sont pas la nation elle-même et que cette dernière a besoin de prendre des garanties pour que le pouvoir qu'elle délègue ne soit point exercé à son détriment ou contre son vœu. Leur principal titre à la sympathie du public libéral est de pourvoir à ce besoin et d'organiser ces garanties. Grâce à cet ensemble d'institutions qui sont propres au régime parlementaire et qui forment un gouvernement sagement pondéré, ils donnent au pays le moyen de se prémunir contre les entraînements d'une Assemblée et ils lui réservent, au besoin, la faculté d'intervenir pour faire triompher sa volonté en changeant à la suite d'une dissolution des mandataires avec lesquels il serait en désaccord.

Si le régime parlementaire possède par lui-même quelque valeur, c'est parce qu'il résout d'une manière plus parfaite que toutes les autres conceptions politiques, le difficile problème de maintenir une complète communauté de vues entre la nation et ses gouvernants. Son principal mérite est de faciliter merveilleusement la libre manifestation de la volonté du pays et de donner à cette volonté le moyen de se faire obéir et de vaincre pacifiquement toutes les résistances. Nous ne saurions trop insister

sur ce point; car si l'organisation que ce régime consacre et les rapports qu'il crée entre les pouvoirs publics devaient être considérés en eux-mêmes et en dehors du but qu'ils réalisent, ils ne représenteraient plus guère qu'un agencement de rouages ingénieux, mais sans moteur, un mécanisme auquel manquerait l'âme et la vie.

L'âme du gouvernement parlementaire, c'est la volonté du pays qui en dirige tous les mouvements et qui en règle tous les ressorts. Les ressorts qu'il met en jeu et auxquels il doit son harmonie, répondent à deux idées qui sont inséparables parce qu'elles se complètent et se limitent l'une l'autre. La première de ces idées est que, dans un pays libre, le Gouvernement réside dans la représentation nationale ; la seconde est que cette autorité ne saurait être sans limites et que le principe commun par lequel les gouvernements libres se distinguent de ceux qui ne le sont pas, est de ne jamais concentrer dans les mêmes mains la souveraineté absolue.

CHAPITRE II

DE LA PRÉPONDÉRANCE DE LA CHAMBRE ÉLECTIVE

Depuis la révolution de 1848, il est de mode d'attaquer en France le gouvernement des Assemblées. Pendant plus de vingt ans, nous avons vu se développer avec l'approbation officielle toute une littérature dont le but constamment poursuivi était de calomnier ce régime, de dénigrer ses partisans et de faire ressortir les erreurs ou les fautes des hommes politiques qui l'ont pratiqué parmi nous. A la suite de la chute du Gouvernement impérial et après la proclamation de la République, on eût pu croire que de la part des amis du régime républicain le gouvernement des Assemblées rencontrerait plus de faveur. Chose singulière! Il n'en a rien été; et nous avons vu les théories du second Empire passer sans transition dans le bagage du nouveau gouvernement. Il semble même s'être déclaré en leur faveur une recrudescence de mode, et c'est avec un zèle auquel il n'était guère permis de s'attendre, que les anciens adversaires de la constitution de 1852 se sont consacrés à renouveler toutes les maximes du gouvernement personnel au profit de l'homme d'État qui les avait combattues le plus vigoureusement, et qui avait dû

à la défense persévérante des institutions libres sa renommée et sa popularité.

Cependant, il faut reconnaître que dans cette croisade entreprise contre le gouvernement des Assemblées, ceux qui l'ont attaqué jusqu'ici ont évité de faire remonter leurs attaques jusqu'au principe sur lequel il repose. Ils se sont arrêtés en général à quelques détails secondaires ou à quelques faiblesses inséparables de ce régime comme de toutes les œuvres humaines, et le plus souvent ils ont eu la modestie ou l'adresse de dissimuler avec un soin jaloux la différence essentielle qui ouvre un abîme infranchissable entre le gouvernement parlementaire et toutes les autres conceptions politiques.

Cette différence est caractéristique. Il ne s'agit point, comme on l'a dit trop souvent, de savoir si les membres de l'Assemblée auront le droit de briguer un portefeuille; il ne s'agit point davantage de savoir si le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif doivent être séparés ou confondus. La vraie question qui est au fond de ce débat est celle qui consiste à se demander si la nation sera ou non maîtresse de ses destinées, et si ses représentants seront investis ou seront privés du droit de prononcer le dernier mot des affaires du pays. Dans le premier cas, le gouvernement est absolu, dans le second, il est parlementaire.

En d'autres termes, le pouvoir suprême réside-t-il entre les mains d'un ou plusieurs chefs appelés à l'exercer sans la participation effective des représentants du pays? Que le chef soit un dictateur comme M. Gambetta, un empereur élu ou un roi légitime, que le régime soit républicain ou monarchique, qu'il n'y ait pas d'Assemblées délibérantes ou que pour tromper le vulgaire on ait conservé la vaine apparence d'un Parlement réduit au silence ou destitué de ces prérogatives : toutes ces distinctions importent peu, et, dans l'un comme dans l'autre cas, c'est une variété

du gouvernement absolu que la nation accepte ou qu'elle subit.

Le pouvoir suprême réside-t-il au contraire entre les mains des représentants de la nation librement élus ? Que ce pouvoir soit exercé directement par une Assemblée ou qu'il s'exerce par voie indirecte sur un monarque soumis au contrôle du Parlement, que le Parlement nomme lui-même les membres du pouvoir exécutif ou qu'il se borne à diriger les choix du souverain, qu'il dispose de la paix et de la guerre ou qu'il tienne dans sa main les ministres qui en disposent, dans toutes ces hypothèses différentes on peut dire que les citoyens sont véritablement en possession du gouvernement parlementaire.

En effet, dès que la haute main appartient par un moyen ou par un autre aux mandataires élus du peuple, ce moyen peut être bon ou mauvais, il peut s'accorder avec les mœurs et les habitudes d'esprit d'une nation et se concilier plus difficilement avec celles de la nation voisine ; il peut être de nature à provoquer les conflits ou au contraire à les prévenir. Rien de tout cela n'est sans intérêt ni sans gravité, mais dans un cas comme dans l'autre c'est la nation qui, sous une forme plus ou moins parfaite, dirige elle-même ses destinées, et quelles que soient les objections auxquelles on puisse se livrer à l'égard du régime en vigueur, il n'en est pas moins vrai que ce régime proclame et réalise le gouvernement du pays par le pays.

Pourvu que les électeurs informés des affaires publiques et des débats des Chambres par une presse libre puissent émettre leur vote en connaissance de cause et dans une complète indépendance, que la représentation nationale une fois constituée ait le droit de faire entendre sa voix et la certitude de se faire obéir ou de ne rencontrer de résistance que sous la forme d'un appel décisif adressé au corps électoral, le reste est secondaire.

Ce n'est pas qu'une influence prépondérante déposée entre les mains d'une Assemblée ne puisse avoir des inconvénients.

L'un des plus éloquents défenseurs du régime parlementaire, M. Prévost-Paradol, l'a reconnu en des termes que nous ne saurions mieux faire que de citer [1] :

Ceux qui s'épuisent à le prouver, dit-il, perdent leur temps à démontrer l'évidence; mais les institutions humaines ne peuvent que choisir entre des périls inégaux, et cette prépondérance, qui doit nécessairement exister quelque part, a des inconvénients plus considérables encore, si elle est concentrée partout ailleurs qu'entre les mains de cette Assemblée. Il est, en effet, indispensable qu'en cas de dissentiment entre les pouvoirs publics, le dernier mot reste à l'un d'eux. Si c'est au pouvoir exécutif que le dernier mot doit rester, l'Assemblée populaire n'est plus qu'un corps consultatif, et le despotisme est alors constitué sous sa forme la plus abjecte, puisque, au lieu d'une obéissance silencieuse et tranquille, les hommes sont réunis et consultés en apparence, pour en arriver toujours à obéir à un seul, genre d'obéissance plus compliqué, plus solennel, plus réfléchi, et, par conséquent, plus avilissant que la pure servitude. Si, au contraire, le dernier mot reste à l'Assemblée populaire, c'est la nation même qui prononce sur son sort par ses représentants, avec cet avantage que la nation peut toujours modifier son jugement en renouvelant ses représentants au moyen d'élections générales.

La prépondérance d'une Assemblée présentera donc des inconvénients que personne ne conteste, même parmi ceux qui attachent le plus de prix à ce régime. Mais, en dehors de ce système, on épuisera si on le désire toute la série possible des combinaisons et des hypothèses, on imaginera si on le veut des modèles de constitution inconnus, on pourra se glorifier avec plus ou moins de raison de gouverner en marchant avec l'opinion publique. Quoi qu'on fasse, on aboutira fatalement à ce résultat, que

1. Prévost-Paradol, *France nouvelle*, 9e édit. p. 92.

le seul moyen de s'assurer qu'on marche véritablement avec l'opinion publique est de la consulter avant d'agir; et comme il est absolument impossible d'ouvrir un dialogue continu entre le chef de l'État et trente-cinq millions d'hommes, il faudra en dernière analyse que le pays soit représenté par un Parlement librement élu et renouvelé à des intervalles périodiques, que ce Parlement, maître de lui-même, formule la volonté nationale, et que le chef de l'État s'y soumette en la faisant exécuter fidèlement.

C'est à ce prix et à ce prix seulement qu'une nation, lorsqu'elle n'est pas réduite aux limites étroites des petites républiques de l'antiquité et ne peut, par conséquent, appeler ses citoyens à délibérer en commun sur le *Forum* ou sur l'*Agora*, pourra jouir des bienfaits de la liberté politique.

La République qui lui offrirait ces garanties serait infiniment préférable à la Monarchie qui les supprimerait; la Monarchie qui les consacrerait d'une manière stable serait mille fois supérieure à la République qui prétendrait en destituer les citoyens.

CHAPITRE III

DE LA PONDÉRATION DES POUVOIRS

Nous avons dit que l'un des deux principes essentiels sur lesquels repose le régime parlementaire est de ne jamais concentrer dans les mêmes mains la souveraineté absolue, et qu'en reconnaissant à la Chambre populaire une autorité prépondérante, on devait se garder de lui reconnaître une autorité sans contrôle ou d'en faire le pouvoir unique de l'État.

Les inconvénients que peut présenter l'existence d'une Assemblée unique et souveraine sautent à tous les yeux. Il suffirait presque de signaler, pour s'en rendre compte, le péril que fait courir chaque jour à une Assemblée unique le plus dangereux des sentiments chez les êtres humains, celui de la toute-puissance. Une Assemblée à laquelle est remis le dépôt unique de la souveraineté, est fatalement appelée à confondre ses droits avec ceux de l'État et sa volonté avec celle du pays ; moins son autorité a de limites, moins elle souffre de résistance, et il est à craindre que, tôt ou tard, elle ne tende même de bonne foi à se mettre au-dessus des lois.

A côté de la funeste influence que l'unité du pouvoir

législatif exerce sur l'Assemblée elle-même, il faut également tenir compte des dangers auxquels la nation est sans cesse exposée en face d'une Assemblée dont il n'est pas certain que les vues politiques soient constamment conformes aux siennes.

Une Assemblée, élue sous l'inspiration d'un sentiment passionné et exclusif, peut voir l'opinion se transformer autour d'elle avant qu'elle ait épuisé la limite légale de son mandat. Si l'élection s'est faite sur une question spéciale, sur une grande réforme à accomplir ou sur une déviation considérable à faire subir à la politique du pays (et il faut noter qu'il en est le plus souvent ainsi chez les peuples où la pratique du gouvernement constitutionnel est entrée dans les mœurs), l'Assemblée sera sans doute plus propre qu'aucune autre à résoudre la question pour laquelle elle aura été élue; mais, en même temps, plus elle aura reçu un mandat exclusif, plus elle aura de chances de ne point exprimer aussi fidèlement sur d'autres questions l'opinion générale du pays. Cependant elle ne saurait borner sa carrière législative à un seul point : elle entamera donc nécessairement d'autres sujets d'une importance égale ou supérieure. C'est ainsi qu'en Angleterre la Chambre des communes, nommée pour procéder à la réforme électorale, a procédé ensuite au *distablishement* de l'Église d'Irlande. Toute Assemblée voudra faire de même et apportera, dans l'examen des différentes questions qu'elle abordera tour à tour, la plus dangereuse logique. Si elle est animée, en religion, de convictions passionnées, elle voudra tout réformer au point de vue religieux; si elle est radicale, elle voudra organiser la société sur de nouvelles bases. Mais les peuples n'ont pas la même logique que les Assemblées. Quand ils désirent une réforme spéciale, ils envoient à la Chambre des partisans de cette réforme; et, si cela est nécessaire, ils vont les chercher jusque dans le

sein du parti radical. Mais il ne s'ensuit pas qu'ils soient disposés à accepter l'application intégrale du programme de ce parti, et il y aurait assurément un grave péril, non-seulement pour un monarque ou pour une aristocratie, mais pour la souveraineté nationale elle-même, à ce qu'une Assemblée pût bouleverser, sans recours possible pendant la durée de son mandat, la législation civile, religieuse ou politique d'un pays, en statuant sur des questions qui n'étaient pas agitées par les colléges électoraux au moment de son élection.

Si ce péril se présente dans les grandes questions auxquelles peut être attachée la fortune d'un peuple, pour être moins grave dans les questions moins importantes que soulève chaque jour la politique quotidienne, il n'en est peut-être pas moins fréquent ; et M. Bagehot remarque avec raison que, dans les petites questions, la Chambre des communes ne subit de la part de l'opinion publique aucun contrôle efficace.

La nation, dit-il, ne songe qu'aux grands traits de la politique et de l'administration. C'est là-dessus que s'exerce le jugement rudimentaire mais décisif dont le nom est l'opinion publique : mais le pays ne s'occupe nullement du reste, et pourquoi le ferait-il ? Il n'a pas les éléments nécessaires pour déterminer son avis ; le détail des bills, ce qui sert d'instrument à l'administration, la partie latente de l'œuvre législative, tout cela lui est étranger. Il n'y connaît rien, il n'a ni le temps, ni les moyens nécessaires pour s'en rendre compte : de sorte qu'une majorité de hasard peut avoir dans la Chambre des communes une influence prédominante sur ces questions, et peut faire des lois comme elle l'entend[1].

Nous n'avons parlé que des cas où une Assemblée peut commettre dans l'exercice normal de ses pouvoirs d'involontaires erreurs. Que sera-ce si nous supposons une

1. Bagehot, *la Constitution anglaise*, p. 164.

Assemblée usurpatrice ou animée de passions ardentes et cédant à cette funeste doctrine, que la fin justifie les moyens! N'y aura-t-il pas un sérieux danger qu'elle se serve de son autorité pour faire des lois dans l'intérêt d'une petite portion du pays, pour opprimer ses adversaires, pour assurer le règne d'une coterie ou d'une faction, et, selon le temps et les circonstances, pour réduire la majorité au silence par la terreur, ou simplement pour l'enserrer dans les liens que forme autour d'elle une administration toute-puissante et centralisée? Qu'une surprise électorale remette entre les mains d'une pareille Assemblée l'autorité souveraine, on la verra, d'accord avec le pouvoir exécutif choisi par elle, anéantir ou restreindre les libertés publiques, employer au service d'une œuvre de parti l'armée si nombreuse des fonctionnaires, et peut-être réussir à se perpétuer au pouvoir par la pression électorale, sans qu'il soit possible de prévoir le moment où l'opinion publique parviendra à triompher et la nation à reprendre l'exercice de ses droits.

Contre de tels périls, les monarchies constitutionnelles ont deux puissants remèdes : l'existence d'une Chambre haute et le droit de dissolution remis à un pouvoir neutre dont le rôle est de planer au-dessus des partis et de mettre obstacle à leurs excès.

Une Chambre haute, dont la composition et l'origine peuvent différer selon les pays, égale en droit à la Chambre élective, mais inférieure en influence et incapable de porter atteinte à sa légitime prépondérance, exerce la mission spéciale de reviser les lois et d'ajourner, en les repoussant pour un temps, celles qui lui paraissent en désaccord avec le sentiment public ou sur lesquelles l'opinion du pays ne s'est pas manifestée d'une façon assez nette pour qu'il soit prudent de modifier la législation existante sans consulter le corps électoral.

Grâce à l'exercice du droit de dissolution, le roi peut, en cas de conflit entre les deux Chambres, porter la question devant le suffrage universel, qui prononce en dernier ressort. Si la Chambre élective se trouve en désaccord avec un ministère qui, après avoir perdu la majorité dans le parlement croit cependant avoir conservé la majorité dans le pays, l'exercice du droit de dissolution permet au pays d'intervenir dans le débat en manifestant sa préférence. Enfin, s'il arrive qu'une Assemblée, et un ministère en communauté de vues avec elle, aient vu depuis l'époque des élections générales l'opinion se retirer d'eux et passer au parti opposé ; s'il est survenu une de ces grandes crises qui bouleversent l'existence d'un peuple et qui transforment profondément sa politique, le devoir du roi constitutionnel est de recourir à la dissolution et de mettre le pays en mesure de rétablir, par des élections nouvelles, l'harmonie interrompue entre les mandataires de la nation et le corps électoral.

Le caractère essentiel de ces deux institutions et le but principal qui justifie leur existence est de remédier au péril que peuvent faire courir à la nation les abus de pouvoir de ses mandataires, et d'assurer dans le système représentatif la pratique sincère du gouvernement du pays par le pays. Ce serait donc une singulière aberration pour une République que de les confondre dans la réprobation qu'y suscitent ce qu'on est convenu d'appeler les institutions monarchiques. Non-seulement elles sont nécessaires pour garantir un pays contre l'oppression des majorités parlementaires, mais elles présentent ce côté remarquable qu'en aucun cas elles ne peuvent créer de leur côté une oppression nouvelle, et que dans toutes les circonstances elles réservent le dernier mot à la souveraineté nationale, dont leur rôle consiste le plus souvent à hâter l'expression régulière. En effet, élective, héréditaire ou nommée à

vie, une Chambre haute est toujours obligée de céder au vœu de la nation manifesté par des élections générales, et si, par hasard, elle tentait d'y résister, il existerait soit dans le droit de nommer une « fournée » de pairs, soit dans la dissolution de la Chambre haute, un moyen constitutionnel de la contraindre à s'y soumettre. Quant au droit de dissolution, il est par sa nature et ne peut être qu'un appel au pays; et, si l'on s'est trompé en en faisant usage, le pis qui puisse arriver est que le pays, en renommant les mêmes mandataires, leur donne une force nouvelle pour faire triompher la politique à laquelle il aura ainsi accordé un solennel assentiment.

CHAPITRE IV

SI LE PRINCIPE DE LA PONDÉRATION DES POUVOIRS DOIT S'APPLIQUER A UN RÉGIME RÉPUBLICAIN

En constatant que les institutions que nous venons de décrire ne sont pas exclusivement monarchiques et qu'elles tiennent à l'essence du gouvernement représentatif quelle que soit sa dénomination, nous devons convenir que la monarchie constitutionnelle en a seule fait jusqu'ici l'application, et que s'il existe des Républiques où le pouvoir législatif soit divisé en deux Chambres, il n'en a jamais existé où le mécanisme parlementaire fût complété par le droit de dissolution. En ont-elles trouvé l'équivalent ou est-ce l'impossibilité de le confier à une autorité qui soit apte à l'exercer qui a déterminé les auteurs de toutes les constitutions républicaines à y renoncer ou à l'exclure? Devons-nous y renoncer nous-mêmes, et, si nous ne le devons pas, comment organiser une République parlementaire qui offre, moins l'hérédité dynastique, les mêmes garanties qu'une monarchie libérale? Est-il possible d'obtenir ces garanties sans un pouvoir pondérateur? Si un tel pouvoir est nécessaire, en quelles mains devra-t-on le remettre dans un régime qui ne comporte pas de roi constitutionnel? Comment enfin pourra-t-on régler les rapports du

pouvoir exécutif et du pouvoir parlementaire, en obtenant à la fois que l'un de ces deux pouvoirs ne soit pas totalement annihilé par l'autre et que leur coexistence ne donne point lieu à des conflits insolubles?

Il faut convenir qu'il serait difficile de trouver dans les doctrines qui ont été jusqu'ici professées ou mises en pratique par les républicains français, la clef d'un tel problème. Deux idées erronées et d'ailleurs contradictoires semblent dominer sur ce point la politique du parti démocratique.

La première consiste à considérer la confection d'une constitution, chez un peuple comme le nôtre et sous un régime républicain, comme une œuvre si facile qu'on s'en inquiète à peine, qu'il semble qu'on n'ait qu'à choisir entre mille combinaisons également avantageuses et que chacun puisse donner carrière à son imagination en produisant un système construit de toutes pièces, sans tenir compte ni de notre propre expérience ni de celles des peuples qui nous entourent.

La seconde idée, qui est passée à l'état de tradition dans le parti démocratique, et que pour notre part no usaurions peine à concilier avec la première, consiste à envisager la simplicité absolue comme une des conditions essentielles d'un gouvernement basé sur la souveraineté nationale et à repousser, comme hors de propos sous une République, ce que l'on appelle dédaigneusement « un mécanisme d'horlogerie », propre à satisfaire la subtilité d'esprit de quelques lettrés, mais incompatible avec l'intervention d'une démocratie qui supporte mal les fictions et qui veut aller droit au but.

La plus ou moins grande facilité que présente la confection d'une constitution politique tenant à la profondeur ou à l'étendue de l'esprit de celui qui est chargé de ce travail, nous nous garderons de contester chez d'autres

l'existence d'une faculté si enviable; tout au plus pourrions-nous dire que cette faculté nous ayant fait absolument défaut, nous n'étions pas aptes à en juger. Mais en ce qui concerne les mérites de la simplicité dans le mécanisme des pouvoirs publics, on nous permettra, sans examiner si oui ou non cette simplicité est l'apanage du régime républicain, de douter qu'elle puisse être, au milieu des sociétés modernes, l'apanage d'une démocratie libre et réellement maîtresse de ses destinées.

Sans doute, si l'on se place dans le monde des hypothèses et qu'on suppose une petite République analogue à celles de l'antiquité, composée d'une ville et d'un territoire qui ne dépasse guère l'étendue de ses murs, avec des citoyens que le fardeau de leurs affaires propres n'empêche point de consacrer à la discussion des affaires publiques une notable partie de leur temps et de leurs efforts, dans une République de cette nature, il sera loisible d'appeler le peuple tout entier à délibérer sur la place publique, à exercer directement la puissance législative, à nommer ses magistrats, à mettre lui-même en jeu leur responsabilité et à contrôler leur conduite d'une façon assez sévère pour ne craindre de leur part ni empiètement ni usurpation. Alors, mais alors seulement, on pourra jouir impunément des bienfaits du régime simple. Ce régime pourra être à l'égard des minorités un despotisme sans frein et sans mesures; le plus souvent il sera incompatible avec la notion moderne de la liberté civile. Mais, au point de vue politique, la majorité sera assurée de faire prévaloir sa volonté dans le gouvernement du pays et n'aura besoin d'aucune des garanties auxquelles les constitutions représentatives ont recours pour se prémunir contre l'abus d'une autorité qu'elle exercera directement et qu'elle surveillera de près ou d'une façon quotidienne.

Malheureusement pour ceux qui ont placé leur idéal

dans un tel gouvernement ou qui, désespérant de l'atteindre, s'efforcent de s'en rapprocher le plus possible, nous n'avons pas même à discuter les mérites de la démocratie directe; nous ne pouvons que reconnaître, après Rousseau, sa parfaite impossibilité dans un grand État; et comme il n'y a aucun moyen d'ouvrir une délibération à laquelle participent à la fois trente millions d'hommes, il faudra nécessairement que le peuple nomme des mandataires pour un délai plus ou moins long et qu'il les investisse d'un droit d'exercer en son nom une part plus ou moins large de l'autorité publique. De là, la nécessité de tout un mécanisme qui garantisse que les mandataires gouverneront en conformité de vues avec leurs mandants; que, si cette conformité cesse, il pourra y être porté remède, et que, dans tous les cas, la souveraineté nationale ne sera point exposée aux dangers d'une usurpation. Autrement la forme de gouvernement la plus simple de toutes après la démocratie directe est le césarisme; et si l'on veut supprimer tous les freins et tous les contrepoids qu'a imaginés la sagesse des peuples libres, il y a quelque chose de plus un et de plus indivisible que le gouvernement d'une Convention, c'est le gouvernement d'un seul homme.

Le mérite des constitutions libres consiste précisément à organiser ces freins et ces contre-poids de façon à créer une garantie efficace contre l'arbitraire et l'usurpation, sans entraver cependant la marche gouvernementale et sans nuire à l'unité du pouvoir, hors de laquelle il n'y a que conflits et dissensions.

Prenons, par exemple, la constitution anglaise : en réalité, il n'y a dans cette constitution qu'un pouvoir souverain, celui de la Chambre élective ; les autres ont pour mission de tempérer son action ; mais ils ne peuvent l'entraver au point de mettre obstacle à la volonté nationale clairement manifestée. C'est à la Chambre des communes

qu'appartient le dernier mot, soit en matière législative, soit en matière de gouvernement proprement dit; et quoiqu'une théorie traditionnelle nous présente cette constitution comme un modèle de la séparation absolue du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, ce qui la caractérise, au contraire, c'est l'union indissoluble de ces deux pouvoirs créée et maintenue par la responsabilité ministérielle.

Sous un régime sérieusement représentatif, il ne saurait en être autrement. En présence du principe de la souveraineté nationale, il faut que là où le peuple ne peut agir par lui-même, l'autorité prépondérante appartienne du moins aux mandataires élus du pays; et comme, à leur tour, ceux-ci ne peuvent exercer directement le pouvoir exécutif, il faut bien qu'ils aient la haute main sur ceux qui l'exercent, grâce au régime de la responsabilité ministérielle sous lequel le ministère n'est en réalité qu'une commission toujours révocable de l'Assemblée nationale.

Mais, en même temps que la Chambre des communes possède en Angleterre ces prérogatives considérables, le peuple anglais est assuré de rencontrer, dans la prérogative de la Chambre des lords et dans la prérogative de la couronne, tout un ensemble de garanties sans lesquelles le gouvernement risquerait sans cesse de dégénérer en despotisme.

C'est avec l'appui de la Chambre des lords, que la couronne a pu briser, au dix-huitième siècle, la coalition de Fox et de lord North et confier le pouvoir à William Pitt, aux applaudissements du pays tout entier. C'est grâce au droit de dissolution que l'Angleterre a pu envoyer dans la Chambre des communes une majorité favorable au nouveau ministère. C'est grâce à ces deux institutions que, depuis le commencement de ce siècle, elle poursuit d'un pas ferme et sûr cette série de réformes qui l'ont placée au premier rang parmi les peuples libres, en accomplis-

sant chaque œuvre à son heure, selon le vœu clairement manifesté de la nation, sans précipitation comme sans résistance, sans s'exposer à reculer après s'être avancée trop vite ou à aller trop loin après s'être décidée trop tard.

CHAPITRE V

DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

Avant de rechercher si la responsabilité ministérielle est la condition nécessaire de toute espèce de gouvernement libre, il importe de préciser d'abord le terrain du débat et de circonscrire la grave question que nous voulons examiner.

Cette étude préliminaire est d'autant plus indispensable que les mots de *responsabilité ministérielle* sont entendus dans la langue politique ordinaire en deux acceptions très-différentes l'une de l'autre, et que cette confusion de langage dont nous devons l'origine à l'Angleterre, et qui s'explique dans ce pays par des considérations tirées de son histoire propre, a trop souvent amené chez nous, à l'insu même de ceux qui s'y livraient, une confusion d'idées et une incertitude ou un manque de précision dans les doctrines contre lesquels il importe de nous prémunir.

Il y a deux sortes de responsabilités ministérielles.

La première consiste, pour les ministres, à être responsables devant les tribunaux des crimes ou délits commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions et à pouvoir être

mis en accusation par les Chambres lorsque ces crimes ou délits revêtent un caractère politique.

C'est à cette responsabilité (la seule qui puisse avoir dans la loi une sanction positive) que la Charte de 1814 entendait faire allusion, lorsqu'elle proclamait dans son article 13 :

La personne du roi est inviolable et sacrée; ses ministres sont responsables.

Et dans ses articles 55 et 56 :

Art. 55. La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs qui a seule celui de les juger.

Art. 56. *Ils* NE *peuvent être accusés* QUE *pour fait de trahison ou de concussion.* Des lois particulières spécifieront cette nature de délits et en détermineront la poursuite.

Cette responsabilité n'est autre que l'application aux ministres de la doctrine de la responsabilité des fonctionnaires publics, proclamée par la Déclaration des droits de l'homme, et qui n'est elle-même qu'une conséquence directe du principe de l'égalité des citoyens devant la loi. Aucune constitution depuis 1789 ne l'a contestée formellement. La constitution de l'an VIII la reconnaît expressément dans son article 72 ; et la constitution de 1852 elle-même ne la repoussait pas, bien qu'elle en rendît l'application précaire et sans garanties sérieuses pour les citoyens, en la remettant exclusivement au Sénat choisi et doté par le prince.

Mais, à côté de cette responsabilité pénale, qui suppose une transgression de la loi et qui aboutit à un jugement, il existe une autre sorte de responsabilité non moins importante et d'une application bien moins exceptionnelle, responsabilité que les auteurs de la Charte de 1814 n'avaient pas prévue, que Royer-Collard et les doctrinaires avaient repoussée au début, lorsqu'ils défendaient la pré-

rogative royale dans la Chambre introuvable contre le parlementarisme intéressé des *ultras*, mais qui s'est dégagée peu à peu de la pratique de la Charte, non comme la conséquence de telle ou telle disposition légale, mais comme la conséquence nécessaire et en quelque sorte fatale de l'existence même du gouvernement représentatif; qui était déjà reconnue en 1819 par le ministère de M. Decazes et de M. de Serre ; contre laquelle Charles X essaya imprudemment de lutter, en s'en tenant à la lettre étroite de la Charte au lieu d'en consulter l'esprit, et dont la violation systématiquement entreprise fut la cause et la justification de la révolution de 1830.

Cette responsabilité consiste, suivant une définition récente, dans « l'obligation pour les ministres de représenter une politique déterminée avec laquelle ils montent au pouvoir et avec laquelle ils en descendent, suivant qu'elle est adoptée ou repoussée par la majorité du pays représentée par une Chambre librement élue. »

Cette responsabilité, qui n'a été inscrite dans aucune constitution, si ce n'est peut-être dans la Constitution portugaise[1], qui ne pouvait guère y être inscrite utilement parce qu'elle dérive non d'une prescription légale mais de la nature même des choses, est le fondement et la condition *sine quâ non* du régime parlementaire ou représentatif. C'est celle que l'Angleterre a depuis longtemps établie et mise en pratique ; c'est celle que toutes les nations qui ont voulu devenir libres lui ont empruntée depuis un siècle; c'est celle que la Constitution du 14 jan-

---

1. La Constitution du royaume de Portugal distingue expressément le pouvoir royal auquel elle donne le nom de « pouvoir modérateur » de l'autorité ministérielle. Aux termes de cette Constitution, le pouvoir exécutif n'appartient pas au roi, mais aux ministres. C'est l'application législative du principe qui, dans les autres monarchies constitutionnelles, a prévalu par la pratique.

vier 1852 avait entendu proscrire lorsqu'elle déclarait dans son article 13 : « *Les ministres ne dépendent que du chef de l'État*; » se conformant en cela aux bases fondamentales du plébiscite des 20 et 21 décembre précédents qui instituaient :

1° Un chef responsable, nommé pour dix ans.

2° Des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul.

C'est celle que les publicistes du parti libéral ont constamment réclamée, défendue et analysée depuis 1815, que le second Empire, dans la dernière année de son existence a tenté ou fait semblant de rétablir après l'avoir détruite, et dont l'application scrupuleuse est demandée, sous le régime actuel, par une portion considérable de l'Assemblée nationale et du public.

On peut la définir d'un mot, en disant qu'elle ne consiste point pour les ministres, à être responsables de leurs délits ou même de leurs fautes, mais à suivre une ligne politique qui obtienne l'adhésion de la majorité dans le Parlement, et à être obligés de se retirer du pouvoir, sans même qu'il soit besoin de relever contre leur administration aucun grief, le jour où il est établi que leur politique n'est plus en accord avec celle de la majorité.

Que ces deux ordres de responsabilité aient été souvent confondus ou inexactement distingués l'un de l'autre, il faut d'autant moins s'en étonner qu'à l'origine ils ont commencé par être confondus en fait. Ce n'est point en vertu d'une théorie préconçue, mais par l'exercice du droit de mettre les ministres en accusation que le Parlement anglais est parvenu, à la suite de lentes conquêtes et de progrès insensibles, à soumettre le pouvoir exécutif à son autorité prépondérante, et à ériger en règle indiscutée son intervention toute-puissante dans le choix des cabinets. Aujourd'hui encore, la responsabilité pénale constitue

dans tous les pays, au moins à l'état théorique, la sanction de la responsabilité parlementaire, car il faut prévoir le cas où les ministres refuseraient de se retirer devant un vote de défiance, et dans cette hypothèse l'improbation des Chambres se traduirait au besoin par le rejet des lois de finances, c'est-à-dire par le refus d'accorder au gouvernement aucun subside avant que la volonté du Parlement n'ait reçu satisfaction; refus dont la vertu coercitive se rencontre précisément dans le droit de mettre en accusation les ministres prévaricateurs qui essayeraient de passer outre en se livrant à la perception illégale de l'impôt.

Quoi qu'il en soit, le lien intime qui existe entre les deux institutions que nous venons de décrire ne doit point nous empêcher de les séparer nettement. En réalité, la responsabilité n'est que la sanction du principe du gouvernement parlementaire, et cette sanction existe moins pour être mise en usage que parce que le seul moyen pour un peuple de n'avoir jamais besoin d'y recourir est de la posséder sans contestation. Quant au principe lui-même, il consiste dans la nécessité d'un ministère homogène, solidaire, constamment en accord avec la majorité du Parlement, et faisant place, aussitôt que cet accord cesse, à un autre ministère qui est choisi dans la majorité nouvelle et qui rétablit par son avénement l'accord interrompu.

Qu'on donne à ce principe, par une extension du sens primitif du mot, le nom de responsabilité ministérielle, ou que, pour éviter toute confusion, on lui donne, comme l'ont fait récemment quelques écrivains anglais, le nom plus exact de *gouvernement de cabinet*, c'est sur lui seul que porte la discussion et c'est sur son application à notre état politique que de graves dissidences se sont élevées et subsistent depuis deux ans dans le sein de l'Assemblée nationale et dans le public.

CHAPITRE VI

QUE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE N'EST PAS MOINS NÉCESSAIRE SOUS LA RÉPUBLIQUE QUE SOUS LA MONARCHIE

Si le gouvernement parlementaire est celui dans lequel le pouvoir exécutif, quelle que soit sa constitution ou sa durée, est soumis au contrôle d'un Parlement, il n'est pas difficile de comprendre comment il est de son essence que le Parlement intervienne nécessairement dans le choix du ministère et subordonne à la confiance que les ministres lui inspirent l'existence ou la durée de leur pouvoir.

C'est une vérité qui tombe sous le sens, que pour exécuter une suite de mesures et les mener à bonne fin, il faut s'adresser à quelqu'un qui les approuve et qui soit prêt à s'y dévouer. Aussi n'y a-t-il pas d'exemple qu'un chef de gouvernement ait jamais été choisir ses collaborateurs ou ses agents parmi les adversaires de sa politique, et il est à peine utile de remarquer que si la direction d'une entreprise était confiée à ceux qui l'ont combattue ou qui la considèrent comme pernicieuse, elle courrait le risque d'être conduite avec l'arrière-pensée de la faire avorter.

Ce résultat serait à redouter pour une Assemblée déli-

bérante, plus encore que pour un souverain absolu, car les Assemblées ne sont pas en état de pratiquer pour leur compte le gouvernement personnel. Impropres par nature à pénétrer dans le détail de l'administration, elles sont obligées de s'en rapporter à peu près exclusivement aux ministres et de leur abandonner la meilleure part du pouvoir. Leur rôle actif se réduit donc, le plus souvent, à une surveillance, qui s'exerce elle-même d'une manière imparfaite et lointaine et dont il serait trop facile d'éluder les effets, si le Parlement était privé de la garantie qui résulte pour lui d'une entière communauté d'intérêts et de principes entre la majorité et les organes du pouvoir exécutif.

Des ministres, dont les opinions seraient contraires à celles de la majorité, trouveraient chaque jour dans l'exercice de leurs attributions, mille occasions de la contrecarrer dans ses desseins, de dénaturer en les appliquant l'esprit des lois qu'elle aurait votées, et de miner sourdement son influence dans le pays, en disgraciant ses partisans ou en réservant à ses adversaires le trésor inépuisable des faveurs administratives et en leur ouvrant la porte de toutes les administrations publiques dont la nomination est remise au choix du pouvoir exécutif.

On conçoit qu'en présence d'un tel danger, une Assemblée ne puisse se croire véritablement hors de tutelle, avant d'avoir obtenu le droit de diriger, sous une forme et sous une autre, le choix des ministres, et comme le vote des lois et du budget lui donne toujours le moyen de faire ses conditions au pouvoir ou d'entrer en lutte avec lui, on peut affirmer qu'elle ne tardera pas en user pour s'efforcer d'écarter du cabinet ceux des ministres qui n'auraient pas su conquérir sa confiance ou qui l'auraient perdue après l'avoir conquise.

Nous ne saurions ignorer cependant qu'il a été fait aux

partisans du régime parlementaire une objection spéciale à la forme républicaine, objection d'après laquelle un certain nombre de républicains, s'appuyant sur l'exemple des États-Unis d'Amérique, considèrent la responsabilité ministérielle comme indissolublement attachée à la forme monarchique, sous laquelle elle a pour but de tempérer les inconvénients de l'irresponsabilité du souverain et de prévenir les usurpateurs du pouvoir personnel, mais comme inutile ou même dangereuse en présence d'un gouvernement républicain, sous lequel la responsabilité effective et la réélection périodique du chef suprême du pouvoir exécutif suffisent, selon eux, pour pourvoir à toutes les difficultés et pour assurer par un moyen plus simple le respect de la souveraineté nationale.

Nous aurons à examiner ultérieurement si l'exemple des États-Unis peut être invoqué avec autant de raison que le supposent ceux qui ont très-superficiellement étudié la Constitution américaine. Quant à la doctrine qui prétend faire du gouvernement personnel l'apanage d'un régime républicain, nous nous demandons s'il est nécessaire de la discuter sérieusement. Étrange doctrine qui ne tendrait à rien moins qu'à placer dans la Constitution de 1852 l'idéal du parti républicain; et dont les défenseurs seraient tenus, s'ils étaient conséquents avec eux-mêmes, de professer que la Constitution de 1852 a été sans défaut, pendant l'année qui s'est écoulée depuis le 2 décembre jusqu'à la proclamation du second empire, puisque pendant ce laps de temps le chef du pouvoir exécutif seul responsable portait le titre de Président de la République!

Une autre doctrine, qui a beaucoup d'analogie avec la précédente et qui a été professée à diverses reprises, tend à représenter la responsabilité ministérielle comme le moyen que les peuples se réservent, dans les Monarchies, pour placer à côté du monarque un homme d'un

mérite supérieur et pour lui confier la conduite des affaires de la nation, d'où il résulterait que sous la République, où la nation peut appeler directement au pouvoir cet homme supérieur, le régime de la responsabilité ministérielle ne serait plus qu'une complication inutile.

C'est en ce sens que dans l'un des articles publiés en 1830 dans *le National*, sur la maxime : *Le roi règne et ne gouverne pas*, M. Thiers disait :

Ce système (la responsabilité ministérielle) n'a été inventé que pour que les questions de personne fussent indifférentes, pour qu'un mauvais prince pût succéder à un bon, sans danger pour l'État. Ce système n'est que l'hérédité et l'élection se corrigeant mutuellement. L'hérédité fait succéder le méchant au bon, l'élection agite le pays. Grâce à ce système combiné on corrige un inconvénient par l'autre. Un prince quelconque succède à un prince quelconque, mais il ne gouverne pas ; on lui impose ceux qui gouvernent pour lui. On a ainsi l'immuable pour éviter le trouble et le variable pour atteindre le mérite.

Bien que depuis 1830 M. le Président de la République ait souvent reproduit la même pensée, peut-être trouvera-t-on qu'au moment où il l'a formulée pour la première fois, il avait manifestement subi l'influence du courant d'idées fort dangereux qui régnait à cette époque où Napoléon Ier était le héros du parti libéral. En effet, l'idée de remettre le pouvoir à un homme choisi par le peuple n'a rien en elle-même qui permette de la distinguer du césarisme pur, et la question d'où dépend, sous les Républiques aussi bien que sous les Monarchies, la liberté ou l'asservissement des nations consiste précisément à se demander si elles placeront leur confiance dans le gouvernement d'un seul homme ou si elles soumettront le chef de l'État, quels que soient son nom et son titre, au contrôle d'une Assemblée librement élue et renouvelée à des intervalles périodiques.

La doctrine qui consiste à faire dériver de l'élection le droit d'un chef d'État à gouverner par lui-même ne saurait d'ailleurs être admise, sans qu'on infirme par là tous les efforts auxquels la France s'est livrée depuis un siècle pour conquérir la jouissance des institutions libres ; et son adoption serait assurément faite pour inspirer de vifs regrets aux hommes de bonne foi, qui ont cru réclamer l'application de principes incontestés, lorsque sous les gouvernements antérieurs, ils combattaient les abus du pouvoir personnel.

A moins d'admettre, en effet, que le nom de « République » ait la vertu singulière de rendre libérale une solution qui, sous la Monarchie et dans des conditions absolument identiques, paraîtrait contraire à la liberté, on ne comprend guère comment un Président de République pourrait tirer de l'élection populaire un droit supérieur à celui que nous avons constamment refusé aux monarques les moins légitimes et les moins héréditaires.

Lorsque l'empereur Napoléon III prétendait gouverner sans ministres responsables, il se fondait précisément sur la mission que lui en avait donnée le pays. Le roi Louis-Philippe, qui avait reçu de l'élection du Parlement l'investiture de son pouvoir, dans des conditions analogues à celles où M. le Président de la République a été choisi lui-même il y a deux années, aurait pu, en vertu de la même maxime, invoquer des droits identiques, et le principe de la responsabilité ministérielle aurait dû attendre, depuis 1830, avant de satisfaire à cette singulière théorie, le fonctionnement régulier de l'hérédité monarchique qui n'a jamais eu lieu.

Dans tous les cas, ce serait singulièrement pécher par la logique que de faire du Président de la République l'unique représentant d'un pays, et de placer néanmoins à côté de lui un Parlement qu'on se bornerait à restreindre dans son pouvoir et à priver de la responsabilité ministérielle.

Croit-on que la liberté d'un peuple puisse subsister lorsque ses destinées sont remises à un représentant unique? Qu'on supprime le Parlement. Croit-on qu'un Parlement soit nécessaire? Qu'on cesse de lui refuser le seul moyen pratique qui ait été imaginé jusqu'ici pour lui permettre de faire prévaloir sa volonté.

Entre ces deux systèmes il n'y a pas (en dehors des accidents passagers de la politique contingente) d'intermédiaire durable : c'est un choix à faire entre le gouvernement parlementaire et le césarisme. Tout système mixte, toute conciliation prétendue, inclinera nécessairement plus ou moins vers l'un ou l'autre de ces deux régimes, et finira invariablement par tomber du côté où il penche.

CHAPITRE VII

RÉPONSE A UNE OBJECTION TIRÉE DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

Peut-être n'est-il pas inutile d'examiner brièvement une objection qui a été souvent adressée au régime parlementaire en général, et en particulier au principe de la responsabilité ministérielle : objection qui semble avoir perdu depuis quelques années beaucoup de son crédit sur l'opinion publique, mais qui a été toute-puissante à d'autres époques, et qui, aujourd'hui encore, emprunte au grand nom de Montesquieu une autorité considérable.

Elle consiste à se demander si le régime de la responsabilité ministérielle, en soumettant le pouvoir exécutif au contrôle des Chambres, n'est point en contradiction directe avec le principe de la séparation des pouvoirs et s'il ne tend point à opérer entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif une confusion contraire aux règles fondamentales du gouvernement représentatif.

A vrai dire cette question n'en est pas une, car si l'on interprète le principe de la séparation des pouvoirs de manière à en déduire un obstacle à toute action du législatif sur l'exécutif ou de l'exécutif sur le législatif, il est clair qu'une telle interprétation ne saurait s'accorder avec

la pratique du régime de la responsabilité ministérielle. Ce sont deux systèmes contradictoires, entre lesquels il faut opter, et il ne reste qu'à se prononcer dans un sens ou dans l'autre, d'un côté avec l'exemple de l'Angleterre et de toutes les constitutions parlementaires; de l'autre avec le système de séparation absolue qui a prévalu, en France dans la Constitution de 1791, et en Amérique dans la Constitution des États-Unis.

Si bizarre que paraisse ce dernier système, il se présente avec un faux air de logique qui a toujours séduit en France un certain nombre d'esprits. Sous le dernier Gouvernement, beaucoup de personnes croyaient en faire l'application, lorsqu'elles soutenaient que le ministère ne devait point paraître devant le Corps législatif et que celui-ci devait se borner à contrôler les actes du pouvoir exécutif sans avoir le droit d'influer sur la composition du cabinet. Aujourd'hui d'autres personnes, allant plus loin dans la même voie, refuseraient volontiers au Parlement toute espèce de contrôle sur les actes du Gouvernement et voudraient que les Assemblées se renfermassent dans leurs attributions législatives, tandis que de son côté le pouvoir exécutif procéderait avec une entière indépendance à l'exécution des lois et à l'administration proprement dite.

Malheureusement, cette découverte n'est pas aussi nouvelle que le supposent ceux qui croient y trouver une solution aux difficultés constitutionnelles contre lesquelles nous nous débattons. C'est le système qui a été imaginé dans l'enfance des constitutions libres. Il existait chez presque tous les peuples de l'Europe au sortir du moyen âge. C'est celui qui était pratiqué en Angleterre sous les Tudors, qui s'est violemment brisé sous les Stuarts parce qu'il ne répondait déjà plus aux nécessités de l'époque, et sur les ruines duquel le régime de la responsabilité ministérielle a pris naissance sous Guillaume III.

Avant que les grandes Monarchies se fussent constituées, au moment où la féodalité venait de succomber et où sa place n'avait encore été prise par personne, quand le pouvoir administratif n'existait nulle part, que la loi résidait dans la coutume et que les relations internationales étaient à peu près nulles, il y a eu une époque pendant laquelle un peuple n'avait pas besoin de participer au gouvernement d'une manière active, pour jouir des bienfaits de la liberté telle qu'on la comprenait alors.

En ce temps-là, un Parlement n'eût pas même réclamé la plénitude du pouvoir législatif, car on tenait plus à conserver intactes les coutumes nationales qu'à faire des lois nouvelles. Aussi, suffisait-il au peuple anglais que le roi n'eût le droit ni de modifier les coutumes ni de lever de nouvelles taxes sans le consentement de ses représentants, et si le roi eût voulu s'abstenir de demandes d'argent, l'absence de convocation du Parlement, loin d'être considérée comme une menace pour les libertés publiques, eût été acceptée par les contribuables comme un bienfait.

Un peu plus tard, lorsque l'autorité royale tendit à s'accroître dans des proportions inquiétantes et que les Parlements durent soutenir de longues luttes contre les empiétements de la prérogative de la couronne, le vote de l'impôt leur suffit encore pour défendre et maintenir les libertés du peuple anglais; car toute entreprise du roi à l'intérieur ou à l'extérieur entraînant nécessairement une demande de subsides destinés à y faire face, cette demande permettait au Parlement de faire ses conditions, et en réalité celui qui tenait les cordons de la bourse avait toujours le dernier mot.

Mais à mesure que le rôle des gouvernements se développa, quand il se fut constitué une administration et une police, que l'État fut devenu le tuteur et le représentant des intérêts généraux de la nation, que les citoyens furent

exposés à se trouver sans cesse en contact et en discussion avec les agents de l'autorité publique, alors ce qui avait suffi à une autre époque devint insuffisant dans une société transformée, et les prérogatives du Parlement durent à leur tour se transformer et s'étendre afin qu'il eût l'autorité nécessaire pour soumettre les représentants du pouvoir exécutif à un contrôle efficace.

Est-il nécessaire de démontrer que dans l'état actuel des sociétés, un peuple qui veut être libre et se gouverner lui-même ne saurait se contenter, comme au seizième siècle, de se réserver le pouvoir législatif, et ne pourrait, sans abdiquer, remettre à un seul homme l'administration tout entière ? Chacun ne sent-il pas que le droit de remanier les Codes est la portion la moins importante de la politique d'un État moderne, qu'un gouvernement peut laisser s'écouler de longues années sans modifier les lois fondamentales, et cependant compromettre chaque jour de la manière la plus grave les intérêts d'une nation ?

A quoi servirait, par exemple, le vote de l'impôt si les représentants du pays étaient privés de tout autre moyen d'influence sur le Gouvernement ? Qui ne voit, qu'en dehors d'un cas extrême et d'une crise destinée à être courte, un Parlement ne saurait se refuser à voter le budget sans arrêter tous les services et sans causer au pays lui-même un préjudice infiniment plus grave que celui qui pourrait en résulter pour le détenteur du pouvoir exécutif ? Qui ne comprend, d'un autre côté, que si une Assemblée devait se borner chaque année à voter le budget et remettre ensuite la disposition des crédits à un pouvoir sur lequel elle ne posséderait aucune espèce de moyen d'action, c'est en vain qu'elle aurait pris soin d'indiquer dans quel esprit elle entendait qu'il fût procédé à l'emploi des revenus publics ? Ses recommandations, si précises qu'on les suppose, seraient dépourvues de sanction, et le pouvoir exécu-

tif indépendant du Parlement serait en réalité le seul maître et le souverain dispensateur des ressources de la nation.

Il en serait de même en matière de législation. Les lois que propose un gouvernement ou que vote une Assemblée ne peuvent jamais s'apprécier indépendamment de l'esprit dans le quel elles ont été conçues et dans lequel elles seront exécutées. Elles font partie de l'ensemble d'une politique sur laquelle il est indispensable que le Parlement et le ministère soient d'accord, car s'ils étaient en dissentiment il arriverait, ou que les Chambres repousseraient toutes les propositions des ministres, ou que les ministres exécuteraient infidèlement toutes les résolutions adoptées contre leur gré par les Chambres.

Lorsqu'un gouvernement demande à l'autorité législative de lui conférer en telle ou telle matière des pouvoirs plus ou moins étendus, la mesure peut être bonne ou mauvaise selon l'usage que le Gouvernement fera des pouvoirs qu'il réclame. Aussi peut-on prédire à l'avance que, si le Parlement n'a pas une confiance complète dans le ministère, il les lui refusera. On peut même dire d'une manière plus générale que si le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont deux pouvoirs séparés et exposés à être rivaux, les Chambres seront fatalement entraînées, pour conserver leur légitime influence, à restreindre outre mesure les prérogatives du pouvoir exécutif et à lui marchander les attributions les plus nécessaires. Nous en avons vu, sous la Constitution de 1791, un frappant exemple. Quand l'Assemblée constituante enlevait au pouvoir royal tout moyen d'action sur les municipalités et même sur les administrations de département, quand elle remettait à l'élection la nomination des juges et allait jusqu'à refuser aux membres du ministère public nommés par le roi l'initiative des poursuites, assurément elle ne pouvait se dissimuler qu'elle faisait une œuvre dangereuse et

qu'elle désarmait le pouvoir. Mais ce pouvoir, qu'elle avait fait distinct du Parlement, était à ses yeux et aux yeux de la France de 1789, l'ennemi contre lequel étaient dirigées toutes les défiances de la nation, et faute d'avoir compris le principe de la responsabilité ministérielle, l'Assemblée constituante ne trouvait de garanties à prendre qu'en refusant au Gouvernement les moyens de se faire obéir et d'accomplir sa mission dans l'État.

Respectait-on mieux que ne le fait l'Angleterre le fameux principe de la séparation des pouvoirs? Bien que la volonté de l'observer scrupuleusement eût été l'origine de ces fâcheuses résolutions, il est permis d'en douter ; car si les pouvoirs étaient séparés en droit, l'anéantissement presque complet du pouvoir exécutif était, en fait, la conséquence de cette combinaison imprudente et impolitique.

Peut-être, se fût-on arrêté dans cette voie, si l'on eût songé à établir tout d'abord une ligne de démarcation précise entre ce qui constitue le domaine de la loi et ce qui constitue le domaine du pouvoir exécutif. On se fût aperçu, en effet, que cette ligne de démarcation n'existe nulle part et que là est précisément la raison pour laquelle les pouvoirs ne sauraient être séparés, puisque le pouvoir législatif aura toujours le moyen de ressaisir, sous forme de lois, l'influence qu'on lui aurait interdit d'exercer d'une manière plus normale et sous une forme moins périlleuse.

C'est cependant encore aujourd'hui dans l'extension du domaine de la loi que les partisans du principe de la séparation absolue des deux pouvoirs croient trouver une compensation aux inconvénients que présenterait l'absence de la responsabilité ministérielle, et ils admettent volontiers, au moins en paroles, que leur système devrait avoir pour conséquence une diminution notable de la liberté d'action du pouvoir exécutif et des prérogatives que lui avaient reconnues depuis 1814 nos différentes constitutions.

Nous ne voulons pas examiner s'il serait sage d'établir, dans les circonstances présentes, un régime qui ne pourrait fonctionner qu'à la condition d'affaiblir le pouvoir exécutif. Il nous suffit de nous demander, à un point de vue plus général, comment on pourrait modifier d'une manière avantageuse pour la bonne conduite des affaires, le partage d'attributions qui s'est fait entre les deux pouvoirs dans tous les pays constitutionnels et qui est à peu près le même partout, parce que partout il répond aux mêmes nécessités et à la nature des choses.

Faudra-t-il que pour se garantir contre les dangers de l'irresponsabilité ministérielle, le Parlement nomme lui-même à la plupart des places, distribue les subventions, intervienne dans les mille détails de l'administration quotidienne, tranche par lui-même ou par ses commissions la plupart des questions qui sont aujourd'hui tranchées dans les bureaux des ministères, en un mot s'occupe de tout ce à quoi il n'est pas propre, et de tout ce qui rentre par sa nature dans les attributions du pouvoir exécutif ? Si une telle combinaison devait prévaloir, jamais on n'aurait imaginé une forme de gouvernement plus défectueuse. Sous prétexte de sauvegarder le principe de la séparation des pouvoirs, on aurait introduit, au contraire, entre les pouvoirs, la plus dangereuse confusion, et il faut convenir que la satisfaction de consacrer à propos de la responsabilité ministérielle, une théorie, fût-elle la plus juste du monde, ne compenserait à aucun degré les inconvénients quotidiens auxquels nous exposerait la pratique d'un semblable régime.

Si nous sortons du domaine de l'administration intérieure pour entrer dans celui de la politique extérieure, les difficultés seront plus graves encore. Sans doute on pourra confier au Parlement le droit de paix et de guerre. Nous sommes même d'avis qu'en tout cas, ce droit ne

saurait être réservé au pouvoir exécutif dans la future constitution de la France. Mais, ce principe une fois admis, croit-on qu'on aura remplacé par là les garanties que contenait l'application du régime de la responsabilité ministérielle? Lorsque des ministres non responsables auront engagé la politique du pays, sans prendre l'avis du Parlement, sans s'inspirer de ses tendances ou sans être contraints de s'y soumettre, lorsque pendant plusieurs mois ou plusieurs années notre diplomatie aura suivi une pente fatale, lorsque les choses auront été amenées à ce point qu'il n'y aura plus de place sans déshonneur pour un compromis pacifique, lorsque l'état de guerre n'aura plus besoin que d'une déclaration officielle, et que la question sera réduite à une simple question de protocole, croit-on que le Parlement soit encore maître d'agir ou de ne pas agir?

Nous venons de voir quels seraient, dans l'administration intérieure, les abus de l'ingérence incessante d'un Parlement qui ne pourrait se reposer sur des ministres investis de sa confiance. Ici le résultat inverse se produirait et serait plus fâcheux encore, car les représentants de la nation, armés en théorie d'un droit absolu, ne pourraient en réalité, exercer aucune influence sur les destinées du pays. Aussi, nous est-il permis de dire que si la responsabilité ministérielle n'était pas encore connue, c'est à propos de la politique extérieure qu'il faudrait l'inventer, parce que sans elle l'intervention du Parlement est impossible ou illusoire.

Laissons donc de côté le principe de la séparation des pouvoirs, ou plutôt l'interprétation erronée à laquelle Montesquieu n'avait jamais songé, et qui donne à ce principe un caractère inacceptable. Peut-être, même, sera-t-il sage d'éviter de perpétuer l'antithèse qui s'est établie dans le langage ordinaire entre les termes de *pouvoir exécutif* et

de *pouvoir législatif*. En pareille matière la confusion dans les mots entraîne facilement la confusion dans les idées, et il n'est pas impossible que l'expression de *pouvoir législatif* par laquelle nous désignons le plus souvent la représentation nationale, ait contribué pour une large part à répandre dans le public de fausses notions sur le rôle des Chambres.

On ne saurait donc trop répéter que les attributions législatives sont loin d'être les seules attributions du pouvoir parlementaire, qu'elles ne sont pas même les plus importantes, et que le rôle utile d'un Parlement consiste bien moins à faire de nouvelles lois qu'à instituer, à soutenir, à diriger et à contrôler les dépositaires du pouvoir exécutif.

CHAPITRE VIII

COMMENT LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE S'EST ÉTABLIE EN ANGLETERRE

Que s'est-il passé en Angleterre, lorsque le principe de la responsabilité ministérielle s'y est établi à la suite de nombreux tâtonnements, de deux révolutions et de conflits entre le Parlement et le pouvoir royal, qui étaient devenus en quelque sorte un état chronique, jusqu'à ce que les Anglais eussent trouvé le remède qui pouvait le guérir, et appliqué ce remède avec une sagacité et une persistance de vues qui ont trop souvent fait défaut aux peuples du continent ?

L'histoire constitutionnelle de l'Angleterre n'est autre chose que la reproduction fidèle, à travers un espace de plusieurs siècles, des inductions auxquelles nous venons de nous livrer. On se figure trop souvent, dans notre pays, que le régime politique de l'Angleterre s'est établi, de l'autre côté de la Manche, sous l'influence d'une théorie construite de toutes pièces. Il y a là une erreur, qui tient à notre manière de comprendre les constitutions et à notre habitude de les considérer comme une loi d'une nature supérieure, sortie à un moment donné du cerveau d'un

législateur providentiel et destinée à répandre ses bienfaits sur les générations à venir.

La Constitution anglaise possède un caractère particulier, par lequel elle se distingue de toutes les autres. Elle n'existe pas à l'état de loi écrite, mais elle a pris lentement sa source dans la coutume, en se conformant aux progrès et aux mœurs des siècles qu'elle a traversés ; elle repose sur des traditions qui se conservent, se développent, se créent et se modifient incessamment. Son histoire est celle d'une suite de progrès, insensibles comme ceux de la langue ou comme ceux de l'esprit public. La condition de sa durée, au milieu d'un peuple qui se renouvelle incessamment, est de différer chaque jour de ce qu'elle était la veille et de ce qu'elle sera le lendemain, et si elle est parvenue à braver l'effort des siècles, ce n'est qu'en survivant aux principes dont s'étaient inspirés ses fondateurs pour donner satisfaction tour à tour aux aspirations de leurs descendants.

Envisagée à ce point de vue, l'histoire de la Constitution anglaise peut être considérée comme un long et perpétuel effort pour faire prévaloir dans le gouvernement du pays la volonté de ses représentants ; et la pratique du régime de la responsabilité ministérielle apparaît au terme de cette lutte comme le moyen découvert, après de nombreuses incertitudes, d'assurer à la fois la bonne administration des affaires publiques et la prépondérance du Parlement.

Que trouvons-nous dans les différentes phases de cette histoire ?

A l'époque des Tudors, un despotisme sanglant sous Henri VIII, glorieux sous Élisabeth, où le Parlement exerce en matière de législation une autorité intermittente, analogue à celle de nos états généraux, et consistant surtout dans le droit de s'opposer aux lois nouvelles que, d'après

un principe soumis à de fréquentes exceptions, mais constamment revendiqué et souvent avec succès, le roi ne pouvait décréter avant d'avoir consulté les lords et les communes.

C'est avec les Stuarts que se manifeste pour la première fois, de la part de la royauté, la résolution d'établir en Angleterre l'absolutisme systématique des Monarchies modernes du continent. Aussi est-ce avec eux que l'opposition s'organise, tire de l'adhésion générale de la nation une puissance inconnue jusqu'alors, renverse, met en accusation et frappe d'un bill d'*atteinder* le premier ministre lord Strafford, et va bientôt atteindre le roi lui-même.

Lorsqu'il fut question de conciliation entre le roi Charles I[er] et le Parlement, que réclamèrent les communes dans dix-neuf propositions fameuses? Le droit de diriger l'éducation et le mariage des princes, le droit d'exercer un *veto* sur la nomination des ministres, la suspension du *veto* royal et le droit de diriger la force armée pendant la durée du règne. La responsabilité ministérielle leur eût tenu lieu de toutes ces concessions, puisqu'elle eût soumis le pouvoir exécutif à des ministres choisis dans la majorité parlementaire, mais la théorie n'en existait pas alors ; aussi les communes, obéissant à cet esprit pratique qui forme le fond du caractère anglais, se contentèrent-elles de réclamer, non les droits de l'homme comme on devait le faire plus tard en France, mais les droits nécessaires pour prévenir le retour des abus du passé : l'éducation et le mariage des princes, pour prévenir le retour de l'influence d'une reine catholique comme Marie-Henriette ; le *veto* sur la nomination des ministres, pour se garantir contre un nouveau Strafford ; la suspension du *veto* royal, pour courper court à l'opposition systématique de la couronne aux vœux du Parlement ; et la direction de l'armée, pour prévenir un coup d'État militaire dont l'appréhension n'était que trop justifiée à cette époque.

Chose curieuse ! pendant que les communes, ignorant encore le véritable remède à un conflit persistant, s'efforçaient de briser ainsi les résistances du roi Charles Ier, le hasard, ou, pour parler plus exactement, la nécessité l'avait mis du premier coup sur la voie où il eût pu trouver son salut.

Dans un des courts instants où son esprit semblait s'être résigné à l'idée d'une transaction, sentant la nécessité de se former un appui dans le Parlement, il s'était résolu à nommer membres du conseil privé les principaux membres de l'opposition, Falkland, Hyde, Cuppleper, et il s'était engagé vis-à-vis d'eux à ne prendre aucune mesure sans leur assentiment. Cette tentative devait être poussée plus loin, et en 1641 lord Bedford, chargé de composer une administration nouvelle, proposait la nomination de Hollis comme secrétaire d'État, Pym, comme chancelier de l'Échiquier, Hampden, comme gouverneur du prince de Galles, plan que firent avorter la mort de lord Bedford et la mauvaise foi du monarque, mais qui est assurément curieux à constater, à raison de l'époque où il se produisit et du but poursuivi par ses auteurs.

Vingt ans plus tard, la Restauration allait se trouver en face du même problème; comme Louis XVIII, Charles II, allait avoir sa Chambre introuvable et, faute de la responsabilité ministérielle, se trouver impuissant à diriger une Assemblée animée du plus pur loyalisme. Comme sous notre Restauration, il n'allait pas tarder à se trouver en face des revendications bien autrement graves du parti de la nation ; comme Charles Ier, il allait essayer de constituer un conseil privé parlementaire, où figuraient les principaux membres du parti de la nation, Shaftesbury, Halifax, Russel ; et comme les rois élevés à l'école du pouvoir absolu, il n'allait pas tarder à se dégoûter d'un essai qui eût peut-être assuré le salut de sa dynastie.

Enfin il allait trouver, pour que la ressemblance fût

complète, dans la personne de son frère et de son héritier, un Charles X dont l'obstination perdit tout et amena l'avénement de Guillaume d'Orange.

Guillaume d'Orange n'était pas un souverain parlementaire. Le régime de la responsabilité ministérielle n'était point encore connu à l'époque de son avénement; et ses premiers ministères furent composés de membres d'opinions les plus diverses, soutenant les propositions les plus contradictoires et quelquefois se mettant en accusation les uns les autres.

Mais le Parlement avait cette suprême ressource de l'*impeachment*. Il en avait usé sous Charles Ier. Sous Charles II, Jacques II et Guillaume d'Orange, on ne voit guère un ministre tomber autrement que par la mise en accusation des Communes et le jugement des lords. Peu à peu le pouvoir parlementaire se saisit ainsi du droit de renvoyer les ministres, et c'est vers 1695 que commence, par voie de tâtonnements plutôt que par suite d'un système réfléchi, l'ère des cabinets homogènes.

Veut-on savoir en quels termes lord Macaulay[1] rend compte de cette révolution?

Le changement apporté par la révolution de 1688 dans la situation de la Chambre des communes en avait rendu un autre nécessaire, dit lord Macaulay. Il y avait un gouvernement parlementaire, mais il n'y avait pas de cabinet, et, sans cabinet, un gouvernement parlementaire, tel qu'il existe chez nous, ne peut jamais fonctionner d'une main ferme et sûre.

Il est essentiel pour nos libertés que la Chambre des communes exerce un contrôle sur toutes les branches du pouvoir exécutif. Et cependant, il est évident qu'une Assemblée composée de cinq ou six cents individus, lors même que par leur intelligence ils dépasseraient de beaucoup la moyenne d'intelligence des membres du meilleur Parlement, lors même que

---

1. *Histoire de Guillaume III.*

chacun d'eux serait un Burleigh ou un Sully, serait impropre aux fonctions du pouvoir exécutif...

Heureusement, on a découvert un moyen par lequel la Chambre des communes peut exercer sur le pouvoir exécutif une influence souveraine, sans se charger elle-même de fonctions dont ne peut convenablement s'acquitter un corps si nombreux ni si diversement composé. Il est une institution qui n'existait pas au temps des Plantagenets, des Tudors, ni des Stuarts, une institution inconnue dans la loi, une institution dont ne parle aucun statut, une institution dont ne s'occupent point les publicistes tels que Delolme et Blackstone, et qui prit naissance peu après la révolution, qui grandit rapidement en importance, s'implanta avec force dans notre sol, et qui forme aujourd'hui un rouage aussi essentiel de notre mécanisme politique que le Parlement lui-même. Cette institution, c'est le cabinet.

Le cabinet, on le sait, est un comité des principaux membres des deux Chambres. Il est nommé par la couronne, mais il se compose exclusivement des hommes d'État dont les opinions sur les questions intéressantes du jour s'accordent avec les opinions de la majorité de la Chambre des communes .. Tant que les ministres conservent la majorité parlementaire, cette majorité les soutient contre les attaques de l'opposition et repousse toute motion tendant à censurer leurs actes ou à les embarrasser dans leur marche. S'ils trahissent cette confiance, si la majorité est mécontente de la manière dont le patronage est distribué, de la manière dont on use du droit de grâce, de la conduite des affaires étrangères, de la conduite d'une guerre, le remède est simple. Il n'est point nécessaire que les Communes prennent sur elles le fardeau de l'administration, qu'elles proposent à la couronne de faire tel individu évêque et tel autre juge, de pardonner à tel criminel et d'en faire exécuter tel autre, de négocier un traité sur telle ou telle base, d'envoyer une expédition à tel ou tel endroit : elles n'ont qu'à déclarer qu'elles ont cessé d'avoir confiance dans le cabinet et qu'à demander un cabinet dans lequel elles puissent avoir confiance.

C'est au moyen de ministères constitués et changés de cette manière que le gouvernement anglais se conduit depuis si longtemps dans un esprit de conformité générale avec la volonté réfléchie de la Chambre des communes et se maintient si merveilleusement libre des vices qui caractérisent les gouverne-

ments dirigés par des Assemblées considérables, tumultueuses et diverses.

Par une bizarre contradiction, tandis qu'en France les ennemis du régime parlementaire reprochent à ce régime sa mobilité et ses intrigues, l'accusent de surexciter dans le sein du Parlement une ambition funeste au bien public et de donner naissance à des querelles de portefeuille qui paralysent les affaires, les hommes d'État anglais estiment précisément que ce régime est le seul remède approprié aux maux dont on l'accuse chez nous.

Ils ne craindraient rien tant qu'une Assemblée assez puissante pour exercer un contrôle efficace, si cette Assemblée n'était protégée contre ses propres entraînements par la direction d'un ministère choisi parmi les chefs de sa majorité. Ils estiment qu'une telle Assemblée serait « désordonnée dans ses allures, ingouvernable dans son humeur, incertaine dans sa marche » ; et ils concevraient les craintes les plus sérieuses pour la tranquillité de l'État, s'il pouvait jamais se rencontrer une majorité parlementaire dont les chefs ne fussent point immédiatement appelés à former un cabinet.

Lorsque les membres du cabinet ont perdu la majorité, dit encore lord Macaulay, il est très-avantageux pour le public qu'ils soient remplacés par leurs adversaires, alors même que ces derniers seraient beaucoup moins habiles et beaucoup moins vertueux ; car il vaut mieux pour un pays avoir un mauvais ministère que de n'en point avoir du tout ; et il n'y aurait point de ministres si le pouvoir était entre les mains d'hommes que les représentants du peuple prendraient à tâche d'insulter et de contrecarrer. C'est sans doute un grand malheur qu'un homme sans principes dispose de la majorité de la Chambre des communes ; mais, le cas échéant, il ne sera nulle part moins dangereux qu'à la tête des affaires. Comme il possède déjà le moyen de faire un mal incalculable, il est bon de lui fournir un motif puissant pour l'engager à s'en abstenir ; et ce motif, il l'a, du moment que l'administration des affaires lui est confiée...

Une fois au pouvoir, l'homme d'État le plus patriote et le plus éclairé reconnaît qu'il doit nécessairement frustrer les espérances de ses admirateurs, que s'il effectue quelque bien, il ne peut l'effectuer qu'à l'aide de compromis, qu'il doit renoncer à bien des projets favoris et tolérer bien des abus... D'un autre côté, le pouvoir transforme les vices même du plus indigne aventurier, son ambition égoïste, sa cupidité sordide, sa vanité, sa lâcheté, en une espèce d'esprit public... Le chancelier de l'Échiquier le plus dissolu doit désirer que le commerce fleurisse, que les revenus se payent exactement et qu'il lui soit possible d'abolir les taxes au lieu d'en imposer de nouvelles. Le premier lord de l'Amirauté le moins consciencieux doit désirer recevoir la nouvelle d'une victoire comme celle du Nil, plutôt que la nouvelle d'une révolte comme celle de la Nore. Il y a donc une limite au mal qu'on peut redouter de la part du plus indigne ministère qui puisse jamais exister en Angleterre; mais n'avoir point de ministère du tout, avoir une Chambre des communes constamment en guerre avec le pouvoir exécutif, sont des maux auxquels il n'y a décidément pas de limites.

C'est ainsi que si les hommes d'État de la junte s'étaient décidés à se retirer en 1699, de grands malheurs eussent été évités. Les chefs de l'opposition auraient été appelés à former un gouvernement... L'orateur dont l'éloquence avait fait les délices du *parti de la nation* aurait eu à exercer son habileté sur d'autres sujets. Il aurait mis fin à ses invectives contre les courtisans et les hommes en place, à ses lamentations sur le fardeau des taxes territoriales, et il ne se serait plus vanté que la milice de Kent ou de Sussex, sans l'aide d'un seul soldat régulier, eût été suffisante pour mettre à la raison les vainqueurs de Lauden. Il aurait été lui-même un courtisan, un homme en place; il aurait compris qu'il était responsable des maux qu'une banqueroute nationale ou une invasion française pourraient susciter, et, au lieu de travailler à exciter les clameurs pour la réduction des impôts et le licenciement des troupes, il aurait employé toute son influence et tout son talent pour obtenir du Parlement les moyens de soutenir le crédit public et de mettre le pays sur un bon pied de défense.

En même temps, les anciens ministres auraient surveillé les nouveaux venus... et ils auraient été en réalité plus puissants qu'ils ne pouvaient l'être, tant que remplissant les pos-

tes les plus puissants du pouvoir exécutif ils subissaient journellement des échecs dans la Chambre des communes. Leur retraite eût calmé l'envie, leurs talents eussent été reconnus et regrettés, leur impopularité eût passé à leurs successeurs... La coalition de leurs adversaires se serait dissoute, et il est probable qu'après une ou deux sessions la voix publique eût demandé à grands cris le rappel du meilleur gardien du Grand Sceau et du meilleur gardien de la Trésorerie dont les hommes les plus sages pouvaient se souvenir.

Mais ces leçons, fruit de l'expérience de cinq générations, n'avaient jamais été enseignées aux hommes d'État du dix-septième siècle. Au commencement de l'année 1699, il cessa d'y avoir un cabinet... Nulle phase de notre histoire parlementaire n'est moins agréable et plus instructive à la fois. On y verra que la Chambre des communes devint indisciplinable, qu'elle abusa indignement de son immense pouvoir, qu'elle imposa ses caprices au roi et aux lords, aux cours de justice et aux colléges électoraux, qu'elle viola des droits garantis par la grande Charte, et qu'elle finit par se rendre si odieuse que le peuple fut heureux de chercher un refuge auprès du trône et de l'aristocratie héréditaire contre la tyrannie d'une Assemblée qu'il avait élue lui-même.

Faut-il poursuivre cette étude? Nous y verrions le régime parlementaire soumis dans ses débuts à toutes les difficultés, à toutes les épreuves, à toutes les critiques, qui depuis se sont produites dans notre pays : l'abus des influences sous Walpole; le gouvernement personnel du roi, appuyé sous Georges III sur les candidatures officielles et sur l'influence de l'administration, déjà affaibli sous Georges IV, définitivement brisé en 1830 par l'acte de réforme; et l'application de la maxime *le roi règne et ne gouverne pas* dérivant, après 1830, sous Guillaume IV et sous la reine Victoria, non de telle ou telle disposition légale, mais de l'influence de plus en plus puissante du Parlement appuyé désormais sur des élections libres et en contact incessant avec la nation d'où il tire sa force et son pouvoir.

Les considérations que nous ajouterions à ce simple exposé ne pourraient que l'affaiblir. Aussi bien avons-nous vu le régime de la responsabilité ministérielle s'élever en Angleterre, comme le seul moyen de concilier la double action d'un pouvoir exécutif contrôlé et d'un Parlement soucieux de remplir sa mission, vaincre tous les obstacles que l'ignorance, la routine, la législation elle-même opposaient à cette innovation, chez un peuple dont les lois n'ont pas encore constaté l'existence officielle du ministère parmi les pouvoirs publics, et une fois entrée dans la pratique, produire lentement mais invinciblement toutes les conséquences logiques qui découlent du principe et dont l'école libérale demande depuis si longtemps l'application dans notre pays.



CHAPITRE IX

DES THÉORIES DU SECOND EMPIRE SUR LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

On a vu que le régime de la responsabilité ministérielle est celui dans lequel les Assemblées participent d'une manière effective au choix des ministres, et imposent au pouvoir exécutif l'obligation de les prendre parmi les partisans du système politique adopté par la majorité; de telle sorte, qu'on entend généralement sous ce nom de ministres responsables des ministres qui dépendent du Parlement, par opposition aux ministres qui dépendent du pouvoir exécutif seul, et sous le nom de gouvernement parlementaire un gouvernement dans lequel ce régime assure, en cas de conflit, le dernier mot et la décision souveraine au Parlement.

Toute la question est là. Ce n'est point, en effet, à raison de la perfection plus ou moins grande du mécanisme que le mécanisme est bon, mais à raison de la perfection avec laquelle il réalise son but : la prépondérance du Parlement sur le pouvoir exécutif.

Aussi peut-on affirmer que toute Assemblée élue et placée en face d'un roi ou d'un président de la République dont elle ne partage pas les vues, sera nécessaire-

ment conduite à réclamer l'établissement ou la pratique de ce régime, et à tout mettre en œuvre pour le faire triompher; et si sa volonté est en même temps celle du pays, de telle sorte qu'elle n'ait rien à redouter des résultats d'une dissolution, on ne voit pas comment il serait possible de résister à l'expression de son vœu.

Les personnes qui soutiennent que la responsabilité ministérielle ne doit pas exister, soit parce qu'elles la condamnent en principe soit parce qu'elles la trouvent difficile à concilier avec un régime républicain, ne se sont peut-être pas rendu un compte assez exact de ce fait qui détruit à lui seul toute la valeur de leur argumentation.

En effet, il ne s'agit plus ici de savoir si la responsabilité ministérielle est en soi une institution bonne ou mauvaise, ni quels seraient les résultats pratiques du système contraire. Mais il suffit de se demander s'il n'est pas certain, qu'à tort ou à raison, toute assemblée libre sera résolue à obtenir cette garantie, et possédera, au moins en temps normal, la force nécessaire pour faire triompher sa volonté.

Les auteurs de la Constitution de 1852 avaient cru éviter ce résultat en adoptant un ensemble de dispositions destinées, selon eux, à restreindre le pouvoir parlementaire; et, pendant de longues années, ils ont déclaré (traduisant en règle générale un fait accidentel) que la Constitution impériale avait le rare mérite de réserver, dans toutes les questions et dans toutes les circonstances, le dernier mot au chef du pouvoir exécutif.

Bien que n'ayant pour la Constitution de 1852 que le genre d'admiration que cette œuvre comporte, nous n'avons jamais été de cet avis. Nous croyons que sur ce point la Constitution de 1852 a été calomniée par ses auteurs, que leur allégation est restée à l'état de pure hypothèse, puisque jamais le Corps législatif du second

Empire ne s'est trouvé en conflit avec le chef de l'État, et que si ce conflit avait eu le temps de survenir, ses résultats eussent été moins favorables au pouvoir personnel qu'on ne le suppose généralement.

Sans entrer à cet égard dans des considérations de politique rétrospective, il n'est pas inutile à la question que nous nous efforçons de résoudre, de nous demander ce qui serait advenu, sous l'empire de la Constitution de 1852, du pouvoir parlementaire et de la reponsabilité ministérielle.

Que l'intervention du Corps législatif dans les questions politiques ait été à peu près nulle ou se soit bornée à des critiques présentées devant une majorité intraitable par une minorité impuissante, c'est un fait qui est hors de contestation, et qui s'explique d'ailleurs par le triomphe des candidatures officielles, comme ce triomphe s'explique lui-même par l'état d'esprit d'après lequel, à la suite des événements de 1848, le Gouvernement parlementaire était devenu suspect à la majorité des Français.

Mais, avant même que l'événement n'eût prononcé, une situation de cette nature ne pouvait être considérée par aucune personne raisonnable comme destinée à durer toujours. Si donc la Constitution de 1852 eût subsisté dans sa forme primitive, il eût été impossible de ne pas en arriver tôt ou tard au moment où, les idées de la nation ayant pris un autre cours, cette Constitution se fût trouvée en présence d'un Corps législatif appuyé par l'opinion publique et résolu à prendre possession du pouvoir.

Ce jour-là, la Constitution de 1852 eût véritablement subi son épreuve définitive, et il est à peine utile de faire remarquer que le Corps législatif eût disposé, aux termes de la Constitution elle-même, de toutes les ressources que peut donner à une Assemblée le droit d'accorder l'impôt et celui de le refuser, c'est-à-dire de l'arme toute-puissante

qui, dans une circonstance analogue, avait suffi au Parlement d'Angleterre pour conquérir tous ses droits contre les Stuarts.

Dans une telle circonstance, le chef du second Empire n'aurait évidemment pu avoir d'autres ressources que de céder à la volonté du Parlement ou de tenter les chances périlleuses d'un coup d'État. Lui-même le sentait si bien, qu'il s'était constamment appliqué à prévenir le conflit en allant au-devant des vœux du Corps législatif, et en renonçant à plusieurs reprises, avec une bonne grâce relative, à la part de son autorité qu'il ne se croyait plus assez puissant pour maintenir de haute lutte.

Ce triomphe pacifique des idées libérales, entravé en 1870 par le plébiscite et par la guerre, était devenu tellement assuré en présence d'une Assemblée nouvelle et destinée à être librement élue, qu'on imagina précisément le plébiscite et la guerre pour ajourner, s'il était possible, les progrès du pouvoir parlementaire; et si l'Empire eût survécu et accepté un conflit avec son Parlement, il se fût, quoi qu'on en dise, présenté à cette épreuve dans une situation exactement semblable à celle qu'eût occupée, dans une querelle avec son Parlement, un souverain parlementaire assisté de ministres responsables.

En effet, tout conflit entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif suppose nécessairement, dans tout pays, que le pouvoir exécutif s'est assuré la coopération de ses ministres pour accomplir un but que la Chambre désapprouve, et la question qui s'agite dans ce cas, n'est point de savoir si les ministres sont d'accord avec le pouvoir exécutif, mais si la Chambre pourra contraindre le pouvoir exécutif à les remplacer par des ministres qui soient d'accord avec elle.

Cette question est précisément celle qui se fût posée au moment où le Corps législatif impérial, sortant de son

attitude de docilité ordinaire, eût annoncé la volonté de formuler lui-même sa propre politique et d'exiger que le cabinet fût composé de ministres qui s'y soumissent ; et une telle question n'eût pu avoir d'autre solution que la soumission ou un coup d'État. Mais comme les coups d'État ne réussissent que grâce au concours de l'opinion publique, l'Empire n'eût rencontré, en réalité, d'autre moyen de salut que de se soumettre sans résistance.

Aussi est-il permis de révoquer en doute les théories plus ou moins ingénieuses, qui avaient été imaginées sous ce régime politique, pour créer un gouvernement *sui generis*, et différant également, selon ses commentateurs, du gouvernement absolu et du gouvernement parlementaire. En réalité, ce gouvernement qui, d'après la logomachie du temps, ne devait être ni absolu ni parlementaire, mais « représentatif, » était précisément aussi peu représentatif que possible, et c'est parce qu'il était à la fois absolu et parlementaire dans une certaine mesure qu'il a pu se maintenir : absolu, grâce aux candidatures officielles et à la compression de la presse ; parlementaire, grâce au constant accord qui n'a cessé de régner entre le pouvoir exécutif et le Corps législatif issu des candidatures officielles.

Le jour où il en eût été autrement (et ce jour allait arriver puisqu'on avait dû renoncer à la compression de la presse et que la candidature officielle était universellement réprouvée), la Constitution de 1852 fût devenue, par la force même des choses et au grand étonnement de ses auteurs, une constitution exclusivement parlementaire, et, dans le cas où l'ensemble de ses dispositions eussent été conservées, on les eût vu, sans qu'il fût besoin de modifier aucun texte, transporter au service des Assemblées la toute puissance qu'elles avaient mise auparavant au service du pouvoir exécutif.

Si nous avons cru devoir insister sur ce point, c'est que l'histoire constitutionnelle du second Empire renferme à nos yeux une nouvelle preuve de la nécessité de la responsabilité ministérielle, et nous permet de considérer comme un fait d'expérience et de raison pratique que tout pouvoir exécutif, vivant en face d'une Assemblée élective à laquelle appartient le vote de l'impôt, est nécessairement condamné à lui abandonner tôt ou tard la part d'autorité et d'influence que cette Assemblée voudra s'attribuer à elle-même, et qu'ainsi, le gouvernement parlementaire est le terme inévitable et en quelque sorte fatal d'une série de développements contre lesquels le chef du pouvoir exécutif ne possède d'autres moyens de résistance que les chances d'un coup d'État qui risquerait le plus souvent de lui être funeste.

CHAPITRE X

DE LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS ET DU GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL

On a coutume d'opposer aux partisans du régime parlementaire l'autorité de la Constitution des États-Unis, et on nous présente volontiers, depuis un certain nombre d'années, l'exemple du peuple américain comme celui d'un peuple libre chez lequel la responsabilité politique des ministres serait un système inconnu. On pourrait peut-être dire de cet exemple que l'abus en a un peu déconsidéré l'usage, et que l'emploi qui en a été fait pendant dix-huit ans par les partisans de la Constitution de 1852 permet aujourd'hui quelques appréhensions aux membres du parti libéral, lorsqu'ils se trouvent placés, sous un régime différent, en face de la même objection formulée, au moins dans la presse, à peu près par les mêmes personnes. Toutefois, il est juste de convenir que la République des États-Unis doit à sa constitution de longues années de liberté et de prospérité, et que cette constitution paraît avoir résolu le problème du fonctionnement de deux Assemblées dans un régime républicain. Elle forme d'ailleurs pour beaucoup d'esprits le type de ce qu'on a appelé le *régime présidentiel*, par oppo-

sition au régime de l'Amendement Grévy, et, à cet égard, elle semble nous donner une satisfaction relative, puisqu'elle a établi, dans les rapports du pouvoir exécutif avec la représentation nationale, une réglementation analogue à celle que réclament depuis plusieurs mois ceux qui voudraient supprimer l'intervention du Président de la République dans les débats de l'Assemblée.

Nous ne saurions donc négliger d'étudier ce régime, sinon pour l'adopter entièrement, du moins pour examiner les emprunts qu'il est possible de lui faire, et surtout pour rechercher s'il est possible de le combiner avec la responsabilité ministérielle ou de trouver dans le mécanisme qu'il institue un équivalent qui donne la même satisfaction aux amis des libertés publiques.

Il importe de remarquer tout d'abord qu'un tel régime suppose nécessairement la suppression absolue de l'intervention du Président de la République dans les débats des Chambres. Cette suppression est la conséquence naturelle de la séparation que, à tort ou à raison, le régime présidentiel établit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Aux États-Unis, le Président de la République ne communique avec le Congrès que par voie de messages, bien qu'il possède, au moins en théorie, une sorte de gouvernement personnel qui pourrait rendre plus utile qu'ailleurs un échange d'explications entre lui et ses adversaires politiques dans le sein du Parlement. A plus forte raison la même règle devrait-elle exister, si le régime présidentiel était tempéré par l'existence de la responsabilité ministérielle, et si des ministres ayant une politique qui leur fût propre pouvaient la défendre eux-mêmes devant les Chambres. Aussi n'avons-nous point lu sans un profond étonnement dans les procès-verbaux de la commission des Trente, une allusion à un différend dont nous avons vainement recherché la trace dans l'histoire constitutionnelle

des États-Unis et qui aurait été provoqué, d'après les paroles de M. le Président de la République, par le refus de Washington ou de John Adams de prendre part aux débats du Congrès américain.

Il est à craindre que M. le Président de la République n'ait confondu avec le désir d'entendre Washington la demande de communication de pièces que la Chambre des représentants lui adressa, le 25 mars 1796, à l'occasion du traité avec l'Angleterre, et qui donna lieu en effet à un conflit, à propos duquel on argumenta de part et d'autre sur la nature des rapports que la Constitution avait établis entre les pouvoirs publics. La Chambre des représentants soutenait qu'ayant le droit exclusif de voter l'impôt, elle avait implicitement celui de contrôler la politique du Président sur une question susceptible de se résoudre en dépense, comme la question de paix ou de guerre. Washington soutenait de son côté que, la Constitution ayant donné au pouvoir exécutif une action libre et indépendante, il n'était pas tenu de soumettre sa politique au jugement du Congrès. Mais ni de part ni d'autre il ne fut question de réclamer ou de refuser un débat dans lequel le Président de la République eût été appelé à jouer le rôle d'un ministre parlementaire.

S'il se fût agi d'une intervention du Président dans les délibérations du Congrès, outre ce qu'une telle intervention aurait eu d'anormal dans une constitution où le Président n'est pas membre du Congrès, et où l'incompatibilité qui existe entre les fonctions de représentant et celles de ministre interdit l'accès de la Chambre aux ministres eux-mêmes, il faut convenir qu'elle eût été peu en rapport avec la pompe quasi royale dont le premier Président des États-Unis avait l'habitude d'entourer l'exercice de sa magistrature. Assurément Washington, qui faisait tirer le canon quand il se rendait au Congrès pour y faire l'ouverture de la session,

eût été fort étonné si on lui eût parlé de la possibilité de ravaler son rôle à celui d'un simple représentant. Ses adversaires paraissent d'ailleurs n'y avoir pas plus pensé que lui, car nous voyons que celui de ses successeurs qui appartint à leur parti restreignit lui-même les conditions de ses rapports avec le Congrès, au lieu de les étendre, comme cela eût été naturel, si cette extension eût été l'objet d'un désir généralement ressenti. On sait, en effet, que Washington, et qu'après lui John Adams, avaient l'habitude non point de participer aux débats du Parlement, mais de lire leurs messages en personne devant les deux Chambres réunies dans la salle du Sénat, comme on lit le discours du trône en Angleterre. Ce fut Jefferson qui changea le premier cet usage, et, depuis son avénement, les Présidents des Etats-Unis n'ont plus communiqué avec le Congrès que par des messages écrits et lus par le président du Sénat ou par les présidents des deux Chambres ; système adopté chez nous en 1848 et appliqué antérieurement sous la Constitution de l'an III et que l'exemple de l'Amérique a fait considérer comme plus particulièrement en rapport avec les institutions républicaines.

Ce qui caractérise le régime américain, c'est précisément l'absence de lien entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Le Président de la République est nommé pour quatre ans par des électeurs spéciaux. Le Congrès est nommé pour deux ans et est sans point de contact avec le Président de la République, qui n'a pas le droit de le dissoudre. Les ministres ne sont pas responsables dans le sens parlementaire du mot, et les deux pouvoirs sont appelés à poursuivre côte à côte une marche parallèle sans influer l'un sur l'autre, au moins en théorie, et sans se rencontrer jamais.

Il n'est peut-être pas inutile de remarquer en passant

que cette irresponsabilité des ministres devant le Parlement n'est point la portion de la Constitution américaine que ses plus fervents admirateurs aient jugée la plus digne d'être louée et imitée.

Ce système, a dit M. Laboulaye[1] qui laisse plein pouvoir au Président d'agir à son gré pendant quatre années, sans être tenu d'écouter ni ses ministres, ni le Congrès, ni l'opinion, semble bien inférieur à la responsabilité ministérielle des pays constitutionnels, responsabilité qui permet toujours à l'opinion de se faire entendre, et au pays de prendre en main ses affaires et de régler sa destinée.

M. Laboulaye dit encore dans son *Histoire des États-Unis* [2] :

Je dirai que, suivant moi, le système constitutionnel des ministres responsables est beaucoup plus républicain et a moins d'inconvénients que celui des États-Unis.

Et ailleurs [3] :

Aujourd'hui, on trouve plus d'un inconvénient à ce système, et, en Amérique, on commence à parler de la responsabilité des ministres. On s'aperçoit que dans la Monarchie, avec des ministres responsables, qu'à chaque heure l'opinion peut renverser et remplacer par les hommes qui représentent mieux le pays, il y a plus de liberté et de démocratie véritable qu'en Amérique, où une fois qu'un homme est nommé Président, il représente pour quatre années l'administration sans qu'on puisse toucher à son pouvoir. Il est vrai qu'il a été nommé par un courant politique ; mais enfin vous savez quelle est la mobilité de l'opinion : il en résulte qu'un Président peut, pendant quatre années, gouverner seul, dans un esprit à lui et sans écouter le vœu du pays... Actuellement, au Congrès des États-Unis, les ministres ne connaissent pas les Chambres, les Chambres ne connaissent pas les ministres. Il n'y a que le Pré-

1. *Dictionnaire général de politique*, v° *États-Unis*, t. I, page 962.
2. *Histoire des États-Unis*, t. III, page 367.
3. *Histoire des États-Unis*, page 461.

sident qui relie les deux pouvoirs. Le Congrès peut faire des lois pour contrecarrer les vues du Président, sans que le Président puisse intervenir autrement que par son veto, et de son côté le Président peut tenir le Congrès en échec. C'est un état de frottement qui peut devenir dangereux, tandis qu'avec la responsabilité ministérielle vous avez des ministres qui représentent les Chambres dans le cabinet du Président, et le Président dans les Chambres. Il y a ainsi une facilité de jeu dans les ressorts des pouvoirs qu'on ne peut produire d'une autre façon.

Enfin, dans le *Parti libéral* publié en 1863, à la veille des élections générales, M. Laboulaye disait encore :

La constitution des confédérés appelle les ministres dans les Chambres et se rapproche sur ce point de l'Angleterre. C'est le seul bon article de cette nouvelle constitution.

Depuis la chute du second empire, et notamment dans une série de lettres adressées au *Journal des Débats* sur la future constitution de la République française, le même auteur paraît s'être préoccupé plus exclusivement de la difficulté de concilier la responsabilité des ministres avec la responsabilité présidentielle, et il ne semble pas éloigné de reconnaître sur ce point une impossibilité devant laquelle il s'inclinerait. Nous sommes loin de contester l'existence des difficultés dont il s'agit. Ce travail a pour but principal de les analyser et de les vaincre s'il est possible. Aussi nous suffit-il que l'éminent historien des États-Unis soit d'accord avec nous pour reconnaître l'incontestable supériorité du régime de la responsabilité ministérielle et pour constater les vices du régime où cette responsabilité n'existe pas.

Il y aurait d'ailleurs à faire d'importantes réserves sur l'argument que les partisans du pouvoir personnel prétendent tirer de l'exemple des États-Unis, et si l'on recherche dans la constitution ou dans l'histoire contemporaine des États-Unis quelle est vis-à-vis du Parlement la situation du pouvoir exécutif, on verra que son indépen-

dance est beaucoup plus théorique que réelle, et que, si la responsabilité des ministres ne présente point les mêmes conditions extérieures que sous la Constitution anglaise, ces derniers n'en sont pas moins placés dans un état de dépendance et d'infériorité dont la Constitution anglaise elle-même est loin de s'approcher.

La raison de cette différence est facile à saisir et tient à l'incompatibilité qui existe aux États-Unis entre les fonctions de ministre et celles de membre du Parlement.

En effet, comme les ministres américains sont choisis en dehors du Congrès, et que par conséquent ils ne peuvent être ni les chefs ni même de simples membres de la majorité, la majorité ne peut exercer le gouvernement, par leur entremise, qu'en les réduisant à n'être jamais que ses obscurs serviteurs; et, comme il leur est interdit de prendre la parole dans le Congrès pour y défendre ou pour y faire adopter leur politique, il ne leur reste d'autre ressource que de subir et d'exécuter silencieusement la politique arrêtée, en dehors de leur concours, par les chefs de la majorité.

Des ministres condamnés à ce rôle inférieur et subalterne n'ont pas même besoin d'être solidaires ni de former un cabinet homogène, car la solidarité suppose la nécessité d'un accord et d'une délibération commune, et il ne saurait y avoir de délibérations du cabinet, dans un régime où toutes les résolutions sont conçues et arrêtées par une Assemblée dont il ne fait point partie. Aussi la solidarité n'existe-t-elle point dans le Gouvernement des États-Unis ou du moins n'existe-t-elle pas au même degré qu'en Angleterre. Mais qui ne reconnaît que cette différence est tout au détriment du pouvoir exécutif américain, et que, loin de consacrer son indépendance, elle est au contraire le signe de son peu d'initiative et de son peu d'autorité?

Examinons la situation qui est faite aux ministres américains dans le texte même de leur Constitution, et il ne sera pas difficile de nous assurer que, loin d'être indépendante ou de dépendre du pouvoir exécutif seul, la situation des ministres américains est essentiellement subordonnée, au contraire, à la confiance que le Congrès consent à leur témoigner, et sans laquelle il leur serait impossible de conserver leur place ou d'accomplir sans entrave la moindre partie de leurs fonctions.

En effet, tandis que la nation anglaise a réservé théoriquement au roi la nomination du cabinet et n'accorde au Parlement qu'une influence indirecte sur cette nomination, le Président des États-Unis ne peut, aux termes de la Constitution, nommer valablement ni un ministre ni un fonctionnaire supérieur avant que son choix n'ait été approuvé par le Sénat, de telle sorte que si le Président cédait un jour à la pensée de se choisir des ministres à lui qui ne fussent pas « *l'expression d'une politique émanée des Chambres*[1] », il ne pourrait pas même tenter de leur remettre le pouvoir, et, faute de remplaçants agréés par le Sénat, il serait matériellement contraint de conserver un ministère qui refuserait de suivre sa direction et continuerait, malgré sa volonté, à diriger la marche de l'administration, conformément au programme arrêté par le Sénat.

Non-seulement le Sénat dispose de la nomination des ministres, mais il continue à les diriger dans l'exercice de leur charge. Il dispose de la paix et de la guerre ; tous les traités sont soumis à son approbation ; enfin la Constitution lui fournirait au besoin le moyen de révoquer, sans le concours du Président, les ministres qui refuseraient de se soumettre à sa direction, car il a le droit de les juger sur la mise en accusation de la Chambre des

1. *Préambule de la Constitution de* 1852.

représentants, et il n'est pas astreint, comme la Chambre des lords d'Angleterre, à baser sa condamnation sur un crime ou sur un délit de droit commun, mais il peut les déclarer déchus de leurs fonctions pour une simple faute politique qu'il définit et qu'il apprécie souverainement. Il est vrai que la procédure de la mise en accusation est une ressource extrême devant laquelle les Assemblées reculent longtemps et à laquelle elles ne se décident le plus souvent à recourir qu'en présence de faits d'une gravité exceptionnelle. Aussi ne pourrions-nous la ranger, même en Amérique, dans le nombre des moyens habituels de gouvernement. Mais il n'en est pas moins vrai qu'aux États-Unis cette ressource existe. Tout en n'en faisant pas usage, le pouvoir parlementaire puise dans le droit qu'il a de l'employer une arme puissante, et elle contribue, au moins comme moyen préventif, à maintenir son autorité sur les divers agents du pouvoir exécutif.

Peut-être objectera-t-on qu'il s'est produit il y a quelques années, pendant la présidence du vice-président Andrew Johnson, un fait qui semble en désaccord avec notre manière de voir, puisque le Président a pu refuser obstinément de se soumettre à toutes les résolutions du Congrès, et entretenir ainsi entre le pouvoir exécutif et la législature un conflit qui ne s'est terminé que par l'expiration de son mandat.

Mais il est visible que cet exemple n'a rien de concluant, puisque les prétentions de Johnson ont subi un échec absolu, et que le dernier mot est resté au Congrès sans la moindre contestation. Ce qui caractérise précisément la Constitution des États-Unis, c'est que toutes les précautions y ont été prises pour qu'un conflit ne pût jamais être tranché autrement qu'en faveur du Congrès ; et, tandis que dans les États monarchiques le dernier mot appartient non point au Parlement, mais à la nation qui peut être

consultée par la voie d'une dissolution et se prononcer en faveur du pouvoir exécutif, en Amérique, au contraire, ce n'est point à la nation, mais au Congrès en exercice qu'il appartient de statuer souverainement jusqu'à l'expiration de son mandat législatif. Contre cette décision, le Président ne possède aucun recours ; il ne peut que se livrer, comme l'a fait Johnson, à une lutte de paroles ou à de vaines taquineries, et il ne dispose, d'après la Constitution, d'aucun moyen qui lui permette de gouverner en opposition avec le Congrès.

Ne venons-nous pas de voir que la nomination des ministres était nécessairement soumise à l'approbation du Sénat, et que celui-ci avait toujours le pouvoir de les renverser ? Et chacun ne se souvient-il point que la première hypothèse s'est réalisée en 1867 dans l'affaire du secrétaire de la guerre, M. Edwin Stanton, qui fut maintenu à son poste après avoir été congédié par le Président.

Mais le droit de mise en accusation du Sénat ne s'applique point seulement aux ministres ; il peut l'exercer à l'égard du Président lui-même. Le Congrès a été sur le point de s'en servir à l'égard de Johnson ; et si les poursuites commencées n'ont pas abouti à un résultat définitif, c'est que le Sénat a jugé plus sage d'attendre patiemment l'époque alors prochaine de l'expiration du mandat présidentiel, et que d'ailleurs il n'avait aucun besoin de déposer le Président pour le réduire à l'impuissance.

En effet, le Président des États-Unis ne possède pas le *veto* absolu sur les bills adoptés par le Congrès ; et, lorsque l'opposition de Johnson a pu faire craindre un obstacle momentané à l'exercice de la toute-puissance parlementaire, il n'a été nécessaire, pour y remédier, ni de renverser le Président, ni même de changer les principaux agents du pouvoir exécutif. Il a suffi de passer une série de lois qui lui ont retiré, pour les confier à des *comités*

nommés par le Congrès, la plus grande partie des attributions que le pouvoir exécutif a l'habitude d'exercer ; de même qu'à la suite de l'élection du général Grant, il a suffi de rapporter ces lois temporaires pour rentrer sans secousse dans les conditions normales dont on s'était écarté pendant quelques mois.

Dans de telles conditions, les Américains ont pu établir, à tort ou à raison, pour la constitution de leur pouvoir exécutif, une forme plus ou moins avantageuse ; mais, s'il est douteux qu'ils aient adopté la meilleure forme du gouvernement parlementaire, il n'est pas douteux du moins qu'ils aient rejeté le gouvernement personnel.

Il nous est, d'ailleurs, d'autant plus facile d'apprécier la nature et la portée de ce régime que nous en avons fait nous-mêmes une courte, mais décisive expérience sous la Constitution de 1791, et que nous pouvons contrôler, à l'aide de nos souvenirs personnels, les résultats qui se produisent aujourd'hui de l'autre côté de l'Océan.

Nous avons vu, entre 1791 et 1793, une suite de ministères sans initiative et sans crédit succomber tour à tour devant les votes de l'Assemblée constituante et de l'Assemblée législative, dont il ne leur était point permis de faire partie et dont les résolutions étaient dirigées en leur absence par Mirabeau, par Barnave et plus tard par les orateurs de la Gironde. La Constitution interdisait alors aux chefs de parti l'entrée du ministère ; mais ils y introduisaient à leur place ceux de leurs partisans qui n'avaient pas été en état de se faire élire dans l'Assemblée, et leur pouvoir n'en était que plus absolu. L'application la plus curieuse et la plus complète de ce système fut sans contredit la création du fameux ministère girondin, qui précéda de si peu de temps la chute de la royauté, et qui ne comprit ni Vergniaux, ni Barbaroux, ni aucun des Girondins les plus célèbres. Il est vraisemblable que, si le roi

Louis XVI eût conservé à cette époque quelques chances de salut ou quelque espoir de se réconcilier avec la majorité, il eût été fort embarrassé de se trouver en face de ministres qui représentaient l'Assemblée sans la conduire, et qui, n'ayant aucune autorité pour transiger en son nom, ne pouvaient pas même remplir leur rôle constitutionnel d'intermédiaires accrédités entre la couronne et le Parlement. A coup sûr, on ne saurait reprocher à un semblable système de réserver au souverain une part trop considérable d'autorité ou d'influence ; et si nous avions à lui adresser ici un reproche, nous devrions surtout le blâmer de pousser jusqu'à des conséquences extrêmes et excessives le principe de l'omnipotence parlementaire.

CHAPITRE XI

DES DANGERS QUE PRÉSENTERAIT EN FRANCE LE GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL

Lorsque les auteurs de la Constitution américaine adoptaient à la fin du dernier siècle le régime politique qui remet à un Président de la République la plénitude du pouvoir exécutif, assurément ils ne prévoyaient pas que la pratique de ce régime aboutirait en peu de temps à la subordination à peu près complète du pouvoir exécutif au Parlement. Ils croyaient obéir à la théorie de Montesquieu et appliquer le principe de la séparation des pouvoirs dans une mesure plus complète que ne l'avait fait la Constitution anglaise elle-même. Cette idée était aussi celle de Washington ; lorsque la Constitution américaine commença sous sa présidence à être mise en vigueur, il s'efforça de la faire prévaloir, et ce ne fut pas sans de fréquents démêlés, ni de vives contestations, qu'il fit accepter momentanément sa prétention de gouverner d'une façon indépendante et de ne point soumettre sa politique au contrôle des Chambres.

Mais l'influence prédominante que Washington avait due à sa renommée et à ses grands services ne pouvait passer à ses successeurs. La prépondérance du Congrès contenue en germe dans la Constitution, à l'insu

même de ses auteurs, était donc destinée à se développer d'une façon continue, et à ne point rencontrer d'obstacles dans un pays où le règne de la démocratie est universellement accepté et où la démocratie n'a point encore appris à se donner un maître. Aussi les Présidents des États-Unis ont-ils cessé depuis longtemps de prétendre à un pouvoir indépendant, et si l'on fait une exception pour le bizarre conflit soulevé par Andrew Johnson, on verra que tous ont accepté sans résistance le rôle passif et subordonné qui convenait d'ailleurs au peu d'importance personnelle des derniers titulaires de cette magistrature.

Dans l'état où elle est parvenue et qui paraît définitif, la Constitution américaine n'a point cessé, il est vrai, de différer de la Constitution anglaise. Elle consacre les mêmes principes mais elle fonctionne par d'autres procédés et met en jeu un mécanisme infiniment moins parfait. L'action dirigeante, au lieu d'être confiée aux hommes les plus capables, est partagée entre des ministres sans influence et des présidents des divers comités des deux Chambres sans responsabilité. Le pouvoir exécutif au lieu d'être remis à un cabinet choisi dans la majorité du Parlement, est éparpillé entre le président, les ministres et le Sénat. Le Congrès, au lieu de gouverner indirectement par l'entremise d'un ministère auquel il accorde sa confiance, est obligé, quand une question l'intéresse, de la trancher législativement; il en résulte qu'il se mêle de toutes les petites affaires auxquelles il devrait demeurer étranger et qu'il risque parfois d'être trompé sur les grandes ou de se trouver en face d'agents incapables. On ne sait pas si le Président lui-même est un chef d'État ou un ministre; il gouverne et en même temps il obéit au Congrès; dans les cas ordinaires, il n'est guère que l'agent principal de ce pouvoir subordonné qui exécute les volontés du Parlement, mais si sa soumission lui pèse et s'il tente de sortir de son rôle, sa

responsabilité est mal définie ou difficile à appliquer, et sa résistance ne peut être vaincue que par une série de lois qui le dépouillent de ses attributions, c'est-à-dire par l'anéantissement momentané du pouvoir exécutif.

Est-ce un régime analogue que réclament de l'Assemblée nationale les amis du Président actuel de la République? Lorsqu'ils nous proposent de passer l'Océan et de renoncer au régime de l'Amendement Grévy pour le régime présidentiel, est-ce pour donner au chef du pouvoir exécutif un rôle plus effacé et pour accroître, même à l'aide d'une organisation vicieuse des pouvoirs publics, les prérogatives du Parlement? S'il en était ainsi, le sentiment des nécessités politiques obligerait les partisans du régime parlementaire à refuser, au moins en partie, un sacrifice si inattendu : ils seraient heureux de se trouver d'accord avec leurs adversaires sur la nécessité d'appliquer en France la non-intervention du Président de la République dans les débats des Chambres; mais ils craindraient que les autres dispositions de la Constitution des États-Unis ne diminuassent dans une mesure trop considérable les prérogatives du pouvoir exécutif. L'intervention du Sénat dans la nomination des fonctionnaires leur paraîtrait pleine de périls; et la responsabilité ministérielle qu'ils réclament n'est pas celle qui consiste à faire des ministres, comme dans la Constitution américaine ou dans celle de 1791, les commis irresponsables d'une majorité parlementaire aussi irresponsable qu'eux. C'est celle qui est pratiquée dans les pays constitutionnels, qui tend à appeler au ministère les chefs responsables de la majorité, à en faire les intermédiaires accrédités entre le Parlement et le chef de l'État et à faciliter par leur entremise l'accord de ces deux pouvoirs sans prononcer l'annihilation de l'un au profit de l'autre.

En réalité, ceux qui parlent avec tant d'éloges de la Con-

stitution américaine savent bien que, si elle était appliquée à la France, elle ne pourrait l'être dans le même esprit, et que placée au milieu d'un état social différent, elle donnerait de tout autres résultats.

Aux États-Unis, si l'existence de ministres non solidaires et choisis en dehors des Chambres a eu pour conséquence l'asservissement du pouvoir exécutif au Congrès, et en particulier au Sénat qui tient la meilleure part du gouvernement dans sa main, c'est que, grâce au système fédéraliste et à l'absence de toute centralisation, le Gouvernement dispose d'un pouvoir administratif à peu près nul et ne possède que des moyens d'influence extrêmement restreints sur l'ensemble de la nation.

Remarquez-le bien, dit M. Laboulaye[1], le ministère n'agit qu'au dehors et n'a aucune action sur le peuple américain. La guerre et la marine n'ont pas de chefs, et, quant au département de l'intérieur, il n'a aucune espèce d'administration au sens francais. Il est chargé des brevets, des droits d'auteurs, des affaires intérieures, de la vente des terres, de la publication des documents officiels; c'est un bureau et rien de plus. Ajoutez qu'il n'y a ni ministère des cultes, ni ministère de l'instruction publique, de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, et vous comprendrez comment l'Amérique a pu supporter cette espèce de gouvernement personnel du Président. C'est que ce pays vit en dehors de la Présidence et que ce gouvernement n'a aucun contact avec le citoyen.

Croit-on sérieusement qu'il en soit de même en France avec notre centralisation menacée, déjà atteinte, mais encore debout dans la plupart de ses parties ; — avec cette administration encore toute-puissante que les ministres tiennent dans leur main, qui pénètre dans tous nos intérêts, qui va trouver le moindre citoyen dans sa maison ou dans sa chaumière, qui établit le fondement de son in-

---

1. *Histoire des États-Unis*, p. 463.

fluence sur les bienfaits qu'elle distribue et les mille faveurs dont elle dispose ; — avec la pente de nos mœurs que de longues années de monarchie absolue ont habituées à se tourner vers le pouvoir exécutif, à personnifier en lui le régime politique de la nation et à en faire l'objet à peu près exclusif d'une défense ou d'une attaque également passionnées ? Croit-on que dans un tel régime, avec de telles institutions, un tel passé et de telles mœurs, la constitution du pouvoir exécutif américain puisse être impunément transportée parmi nous et y produire les mêmes résultats qu'en Amérique ? Ne voit-on pas au contraire que le même régime qui produit en Amérique l'annihilation à peu près complète du pouvoir exécutif serait exposé à produire en France l'annihilation non moins complète du Parlement, s'il aboutissait aux conséquences que notre état social, notre passé et nos mœurs nous donnent le droit de redouter?

Les auteurs de la Constitution de 1852 ne s'y étaient pas trompés et ce n'est pas sans raison qu'ils se vantaient d'avoir établi des affinités entre la Constitution des États-Unis et la Constitution impériale. Ils savaient ce qu'on peut tirer d'une constitution lorsqu'on en prend un texte abstrait ou une disposition isolée, en les séparant du milieu dans lequel ils ont été établis et en les transportant dans des conditions absolument différentes. Ils avaient tort de se figurer que ce prétendu système de la séparation des pouvoirs fût destiné à arrêter perpétuellement les légitimes revendications des Chambres, mais ils avaient compris que tant que le Corps législatif n'aurait pas exigé qu'on y renonçât, le Gouvernement y trouverait le fondement le plus assuré du régime absolu.

Ceux qui aujourd'hui préconisent le même système ne l'ignorent pas davantage. Laissons donc de côté la prétention de fonder en France la liberté comme en Amérique.

Quand on nous parle de la Constitution américaine, ce n'est point le régime des États-Unis qu'on nous propose, c'est un régime qui tend à soustraire, plus ou moins complétement, le chef du pouvoir exécutif au contrôle des représentants du pays en le rendant irrévocable pendant la durée d'un mandat déterminé, sans atténuer cette disposition par une responsabilité ministérielle efficace et sans pouvoir nous offrir les garanties équivalentes que le peuple américain tire de l'état social qui lui est propre.

Les partisans de ce système parlent volontiers de la responsabilité du Président de la République pour l'opposer à la responsabilité du conseil des ministres et pour déclarer que celle-ci est incompatible avec la première. Il semble que M. Prévost-Paradol ait prévu cette tactique lorsqu'il disait : « Déguiser le désir du pouvoir sous la « revendication de la responsabilité, c'est donner habile- « ment à l'ambition personnelle la forme la plus respec- « table et par conséquent la plus dangereuse, chez un peu- « ple très-sensible à l'idée de la justice et particulièrement « sensible à la générosité du caractère [1]. » Mais qui ne voit que cette responsabilité de Président est absolument illusoire au point de vue parlementaire du moment où il cesse d'être révocable? Dira-t-on que la responsabilité consiste pour lui dans la possibilité d'être mis en accusation? Nous avons vu que même aux États-Unis la ressource de la mise en accusation ne pouvait être considérée comme un moyen habituel de gouvernement ; et cependant la Constitution américaine confondant dans une certaine mesure la responsabilité parlementaire qu'elle repousse avec la responsabilité pénale qu'elle institue, permet de déposer un Président qui n'aurait commis ni crime ni délit et qu'on accuserait simplement de mal gouverner. Partout

1. Prévost-Paradol, *France Nouvelle,* page 122.

ailleurs il ne saurait en être ainsi. En principe, on ne met en accusation qu'un Président qui a prévariqué ou violé la loi, et, sur ce point, les principes constitutionnels sont d'accord avec le sentiment universel. Mais il n'y a besoin ni de prévariquer ni de violer la loi, pour gouverner, en suivant une politique diamétralement opposée à celle du Parlement ou à celle du pays. Le domaine de la politique n'est-il pas précisément à côté de la loi ? En quoi consiste la politique d'un gouvernement, si ce n'est à user dans un esprit ou dans un autre des pouvoirs que les lois ou la constitution lui confient pour l'administration des intérêts généraux de l'État? — Pour qu'un gouvernement exerce ces pouvoirs dans un esprit constamment conforme à celui des représentants du pays, on n'a jusqu'ici trouvé d'autre moyen que d'appeler au ministère le chef de la majorité formée dans le sein du Parlement ; et ce serait trop compter sur le hasard, que d'espérer rencontrer les mêmes garanties avec un Président de la République nommé pour quatre ou cinq années, dont la seule responsabilité consisterait à être ou à n'être pas réélu au terme de son mandat, et ne pourrait exister, même dans cette mesure, que si la constitution proclamait sa rééligibilité.

Sans doute, le désir d'une réélection pourra pousser le Président de la République à administrer selon le vœu du pays, mais il pourra aussi le pousser à user de l'autocrité dont il est le dépositaire, dans un but de pression électorale ou pour servir les intérêts d'une ambition extra-légale. Ce désir pourra le pousser à se concilier les sympathies du Parlement, mais il pourra le pousser également à chercher dans une lutte avec la représentation nationale une popularité dangereuse ; et, s'il se rencontre un Président peu scrupuleux, dans un pays où le régime parlementaire excite certaines défiances, où les Assemblées

ne soient pas facilement populaires et où les citoyens aient une fâcheuse inclination à se ranger du côté du pouvoir personnel, le Président ne devra-t-il pas croire que le meilleur moyen d'accroître son autorité consiste à susciter de perpétuels conflits avec les Chambres, à les faire attaquer par la presse, à imputer à leur lenteur ou à leur esprit de chicane tous les progrès qui n'auront pas été accomplis, en un mot à fonder l'édifice de sa popularité sur le bien qu'il aurait voulu faire, si ses mains n'avaient pas été liées par un pouvoir rival?

On a beaucoup parlé jusqu'ici des dangers que présentent, dans une Monarchie constitutionnelle, l'ambition personnelle du roi et l'envie qu'il peut éprouver de fausser le régime représentatif en substituant son autorité à celle de son ministère ou en devenant lui-même son premier ministre.

Si l'on y regarde de près, il ne semble pas que ces dangers soient moins graves de la part d'un Président de la République. Non-seulement ce dernier trouvera la plupart du temps, dans le désir de prolonger la durée de son pouvoir, de puissantes raisons de porter atteinte à la sincérité des élections ou même de lever une main criminelle sur la constitution; mais, sans nous arrêter à de si fâcheuses extrémités, ne devons-nous pas craindre que le Président de la République le plus soumis aux lois et le plus fidèle observateur de ses devoirs, n'éprouve trop souvent une funeste tendance à se jeter dans de périlleuses aventures et à précipiter la politique de son pays dans des crises où l'entraînerait lui-même l'envie d'occuper, par quelque grande œuvre, le temps de sa magistrature et de laisser ainsi un nom à l'histoire?

Les souverains constitutionnels ne résistent pas toujours à de tels entraînements, mais ils ont pour les en garantir un intérêt supérieur à celui du moment présent. Non-seulement ils n'ont pas besoin de prolonger leur pouvoir; mais, pour le

maintenir, leur intérêt bien entendu leur commande d'éviter les aventures[1]. A défaut de gloire personnelle, ils savent qu'ils auront rempli un rôle digne d'envie, s'ils ont consolidé leur dynastie et assuré à leurs descendants une succession incontestée. Les intérêts de leur race s'identifient avec leur intérêt propre et peuvent les pousser à entreprendre une négociation de longue durée ou à suivre une ligne politique dont le profit lointain ne sera pas perdu pour eux, s'il doit être recueilli un jour par leurs héritiers. Personne n'ignore combien était avancée en 1830 l'œuvre entreprise par le gouvernement de la Restauration pour replacer la France au rang que lui avaient fait perdre les désastres de 1814 et de 1815. En 1848, après dix-huit ans d'un règne libre et pacifique, le roi Louis-Philippe avait vu se dissoudre la coalition des Monarchies de l'ancien régime et se former autour de lui de nouvelles alliances, et, à la veille du 24 février, M. de Nesselrode constatait avec amertume les progrès de notre puissance nationale, lorsqu'il écrivait à lord Palmerston : « La France aura gagné « à la paix plus que ne lui aurait donné la guerre : elle se « verra entourée de tous côtés par un rempart d'États « constitutionnels organisés sur le modèle français, vivant « de son esprit, agissant sous son influence. » Qui oserait dire que si la France eût vécu en République, de 1830 à 1848, il se fût trouvé une suite de Présidents assez insensibles à la recherche de la popularité, assez clairvoyants et assez fermes pour maintenir pendant ces dix-huit années la paix de l'Europe, pour renoncer, dans un intérêt d'avenir, à une chance de gloire personnelle et pour arrê-

1. Loin de contredire notre assertion, la guerre de 1870 pourrait être invoquée par nous comme une preuve de la vérité que nous énonçons. Qui ne sait en effet que, si la Monarchie constitutionnelle avait réellement existé en 1870, un Corps législatif issu d'élections libres eût rendu la guerre impossible ?

ter, au nom des intérêts permanents du pays, l'élan national surexcité par les souvenirs de la période impériale, par les mirages de la question d'Orient et par les difficultés quotidiennes de notre politique extérieure?

Faut-il ajouter que dans le cas où les hasards de la naissance appelleraient à diriger une nation, un souverain d'une capacité douteuse ou d'un esprit aventureux (et assurément, si grands que soient ces hasards, ils ne surpassent point ceux que peuvent présenter une série d'élections répétées de quatre en quatre ans), du moins, un roi constitutionnel trouvera le plus souvent, dans le contrôle efficace du Parlement, un modérateur avec lequel il sera obligé de compter et auquel l'opinion publique sera toujours disposée à prêter son appui. Au contraire, il serait infiniment à craindre qu'entre un Parlement et le Président électif d'une République, l'opinion ne se portât trop volontiers du côté du Président de la République, dont l'origine ne serait pas faite pour exciter la défiance populaire et dont les travers risqueraient de se trouver dans une fâcheuse conformité avec ceux qui auraient cours au même instant dans l'esprit de la nation.

Ainsi ce ne serait pas sans raison qu'on redouterait de la part d'un Président de la République plus d'erreurs que ne serait appelé à en commettre dans les mêmes circonstances le gouvernement d'un monarque constitutionnel. Non-seulement le Président de la République a plus de chances de se laisser entraîner par les suggestions de l'intérêt personnel et d'entraîner avec lui une nation abusée, mais il est à remarquer que ce péril s'accroît singulièrement, si l'on songe combien l'élection d'un Président de la République a de chances de donner un mauvais résultat et d'appeler à cette magistrature un homme incapable de la bien remplir. En effet, dans le système américain d'une Présidence de quatre

ou cinq années, il est peu probable que le Président puisse jamais être choisi en prévision des difficultés auxquelles son gouvernement aura à faire face. Qu'il survienne une guerre au milieu de son mandat, il est à supposer qu'élu deux ans avant cet événement, le Président sera un homme pacifique et peut-être sans fermeté, et si la guerre ne doit prendre fin que peu de temps après l'élection de son successeur, ce sera sans doute un Président animé de l'esprit belliqueux qui sera appelé à préparer et à signer la paix et à réorganiser les finances.

Sous la Monarchie constitutionnelle, il n'en est point ainsi, car le gouvernement est remis à un cabinet qui n'a point de durée fixe et qui peut toujours être renvoyé par les Chambres; et, s'il survient une circonstance soudaine qui nécessite un changement complet de politique ou un grand effort national, le Parlement peut choisir un homme à la hauteur des circonstances :

Il est possible et même probable, dit judicieusement M. Bagehot[1], qu'un tel homme ne serait pas appelé au pouvoir avant cette occasion. Les grandes qualités, la domination de la volonté, l'énergie décisive, la promptitude du coup d'œil, qui conviennent fort aux instants de crise, ne sont pas nécessaires et sont même des inconvénients dans les temps ordinaires. Un lord Liverpool vaut mieux pour la politique de tous les jours, qu'un Chatham, un Louis-Philippe beaucoup mieux qu'un Napoléon.

Le monde est ainsi fait qu'il lui faut, quand survient tout à coup une tempête périlleuse, changer de timonier, changer le pilote des temps calmes pour le pilote des temps orageux. En Angleterre, nous avons eu si peu de catastrophes, depuis que notre constitution a atteint sa maturité, que nous apprécions à peine cette excellence latente. Nous n'avons pas eu besoin, pour diriger une révolution, d'un Cavour, s'il m'est permis de citer comme modèle cet homme taillé entre tous à la hauteur

---

1. *La Constitution anglaise*, p. 38.

des grandes circonstances; et, par un moyen naturel et légal, nous sommes rentrés dans l'ordre. Mais même en Angleterre, dans l'occurrence qui, dans ces dernières années, nous a le plus rapprochés d'une grande crise, au moment des affaires de Crimée, nous avons eu recours à cette ressource. Nous avons déposé le cabinet Aberdeen, le meilleur peut-être qu'il y ait eu depuis l'acte de réforme, et qui était un cabinet non pas seulement convenable, mais éminemment approprié à toutes sortes de situations difficiles, hormis celle qu'il fallait surmonter alors; un cabinet qui, pour la paix, était excellent, et auquel il ne manquait qu'un peu de diable au corps; on porta alors au pouvoir un homme d'État qui avait le genre de mérite nécessaire, un homme qui, s'il se sent fermement appuyé par l'Angleterre, s'il en sent la puissance derrière lui, marche sans hésitation et passe sans s'arrêter. Comme on l'a dit alors, « nous avons écarté le quaker et pris le pugiliste. »

Un gouvernement présidentiel ne peut pas assurément présenter la même élasticité et n'eût pas su parer aussi rapidement aux mêmes difficultés. On ne l'a vu à l'œuvre aux États-Unis que dans une seule crise, celle de la sécession; encore faut-il se souvenir que l'élection du président Lincoln avait été faite sur la question de la paix ou de la guerre. Cependant cette guerre n'eût point eu la même gravité et la même durée, et l'Union n'eût point été à deux doigts de sa perte, si Buchanan, le prédécesseur de Lincoln, n'eût employé la dernière année de sa présidence à préparer les succès du Sud, en transportant au centre de la future insurrection tous les approvisionnements et tout le matériel. C'est par les effets de cette conduite de Buchanan qu'il est facile d'apprécier la supériorité des institutions parlementaires sur la République présidentielle. Si de tels faits se fussent passés en Angleterre, peut-être au moment où l'espoir d'une transaction était encore permis, un homme du Sud comme Buchanan eût-il été appelé au poste de premier ministre. Mais il lui eût été impossible de se servir de son autorité constitutionnelle pour préparer la révolte

sans que le Parlement lui demandât compte de ses actes, et il eût été précipité du pouvoir avant d'avoir pu réaliser ses intentions coupables. En Amérique, cette ressource n'était point ouverte ; le Congrès n'eût pu déposer le Président qu'à la condition de le mettre en accusation. Mais chacun connaît les difficultés qui font reculer les Assemblées devant l'emploi d'une telle procédure ou qui les exposent à ne se décider que trop tard à y avoir recours.

C'est précisément parce qu'un Président de République peut faire courir à l'État des périls auxquels un premier ministre ne l'exposerait pas au même degré, que les constitutions républicaines, et notamment celle des États-Unis, ont dû restreindre dans une large mesure l'autorité et les attributions du pouvoir exécutif. Encore, les États-Unis n'ont-ils pas échappé au péril dans la circonstance que nous venons de rappeler. Mais il n'en est que plus certain que l'organisation d'une République présidentielle doit avoir pour corrélatif, chez un peuple prudent et soucieux de ses libertés, un pouvoir exécutif faible et dépendant ; et s'il se rencontre une nation à laquelle des circonstances géographiques ou un état social profondément troublé imposent la nécessité d'un pouvoir fort, elle ne pourra recourir à l'imitation des institutions américaines. On peut dire qu'il n'y a peut-être jamais eu dans un État libre un souverain dont l'autorité fût aussi absolue que ne le fut en Angleterre celle de William Pitt pendant les guerres de l'Empire ; mais Pitt n'était qu'un premier ministre ; il était responsable devant le Parlement ; chaque jour on pouvait lui demander compte de sa conduite, et si cette conduite eût été en désaccord avec la volonté de la Chambre des communes, une heure eût suffi pour le renverser et pour remettre le pouvoir en des mains plus sûres. C'est parce qu'il avait conservé de telles garanties que le peuple

anglais a pu remettre aux mains d'un seul homme une telle autorité. Les mêmes prérogatives confiées à un Président de République eussent été de sa part une abdication, et si l'Angleterre eût été soumise au régime présidentiel, elle se fût trouvée dans la dure alternative, ou de constituer une dictature, ou de résister avec un gouvernement insuffisant à l'une des plus terribles épreuves qui se soient rencontrées dans l'histoire d'un peuple.

CHAPITRE XII

DU RÉGIME DE L'AMENDEMENT GRÉVY.

Parmi les systèmes qui tendent à l'organisation du gouvernement républicain, sous un régime représentatif, le système connu sous le nom d'Amendement Grévy a droit à une place à part. Il a été mis en pratique par l'Assemblée nationale au mois de février 1871 ; il est encore en partie en vigueur, et il a pour nous le mérite d'avoir été imaginé dans le but d'appliquer à la République les principes du gouvernement parlementaire, c'est-à-dire dans un but semblable à celui que nous poursuivons nous-mêmes.

Chacun se rappelle dans quelles circonstances cet amendement, qui devait plus tard acquérir une grande célébrité, fut présenté pour la première fois. C'était en 1848, au moment où l'Assemblée nationale d'alors se livrait à l'élaboration de la constitution républicaine et, cédant imprudemment à l'exemple des États-Unis, se préparait à établir en face des représentants du pays un Président de la République élu comme eux par le suffrage universel. M. Grévy comprit immédiatement quels dangers recélait ce terrible tête à-tête de deux pouvoirs, issus tous deux du suffrage universel, dont l'un et l'autre seraient néces-

sairement conduits à se considérer comme l'expression la plus parfaite de la souveraineté nationale, et entre lesquels le conflit serait sans issue possible, puisque le Président n'avait pas le droit de dissoudre l'Assemblée, et que l'Assemblée n'avait pas le droit de déposer le Président avant l'expiration légale de son mandat.

En présence de cette éventualité, dont l'élection d'un prince, héritier des traditions du 18 brumaire, allait accroître les périls, M. Grévy proposa de décider qu'il n'y aurait pas de Président de la République élu par le suffrage universel, et que le pouvoir exécutif serait exercé par un président du conseil des ministres élu par l'Assemblée et révocable par elle. On sait que cette inspiration ne fut pas suivie. M. de Lamartine déclara « qu'il fallait bien ivrer quelque chose au hasard, » et la présidence de la République fut remise au hasard du suffrage universel. On sait ce qui arriva : l'héritier de Napoléon fut élu, le 2 décembre en fut la suite, et l'Empire revint avec l'absolutisme et les rêves militaires. Nous en supportons aujourd'hui les conséquences. Aussi, lorsqu'au lendemain de la chute de la dynastie impériale, une Assemblée librement élue fut appelée à statuer provisoirement sur la forme du pouvoir, le système de l'Amendement Grévy ne pouvait manquer de rencontrer une faveur justifiée par la fâcheuse expérience de 1848. M. Thiers fut nommé chef du pouvoir exécutif de la République française. On décida qu'il nommerait les ministres, que ceux-ci se réuniraient sous sa présidence et qu'il conserverait ses pouvoirs aussi longtemps qu'il demeurerait investi de la confiance de l'Assemblée souveraine.

Au premier abord, rien ne semble plus séduisant que ce système, et l'on conçoit sans peine qu'il offre pour les esprits théoriques un caractère saisissant. La forme de gouvernement qu'il tend à créer n'est, à vrai dire, que la

Monarchie parlementaire, moins le monarque et la Chambre haute. Le président du conseil des ministres, au lieu d'être nommé et révoqué par le roi, sur le vœu ou sur la désignation des deux Chambres, doit être élu directement par l'Assemblée nationale, gouverner sous son contrôle permanent, avec le concours de ministres qu'il aura lui-même désignés, et descendre du pouvoir quand il aura perdu la majorité dans le sein de l'Assemblée. Au mois de février 1871, il était permis de croire que, grâce à cette ingénieuse combinaison, la République pût emprunter à la Monarchie constitutionnelle ses rouages essentiels en les simplifiant. La suppression du monarque paraissait supprimer du même coup la principale entrave qu'eût rencontrée jusqu'alors la pratique sincère de la responsabilité ministérielle, et il était permis de croire que le régime parlementaire allait être appliqué dans toute sa plénitude, puisque le Gouvernement tout entier se trouvait, directement ou par l'entremise d'un premier ministre responsable, entre les mains de l'Assemblée.

Malheureusement, l'expérience des deux dernières années n'a pas réalisé l'attente des partisans de la République constitutionnelle, et le régime de l'Amendement Grévy n'a pu être soumis à l'épreuve de la pratique, sans que cette épreuve fît ressortir les inconvénients multiples d'une simplification aussi complète, de tous les rouages gouvernementaux.

Parmi ces inconvénients, peut-être faut-il placer au premier rang ceux que présente l'existence d'une Assemblée unique. Nous nous sommes efforcé de montrer à quels abus peut donner lieu le gouvernement d'une Assemblée dont le pouvoir est destiné à rester sans frein et sans contrôle. Or, le régime de l'Amendement Grévy semble reposer nécessairement sur l'idée d'une Assemblée unique, et il est difficile de s'imaginer comment il pourrait s'adap-

ter sans de graves altérations à un gouvernement dans lequel la représentation nationale serait divisée en deux Chambres. Car si l'on conçoit un président du conseil des ministres nommé par une Assemblée, responsable devant elle et révocable par elle, on ne comprend guère comment deux Chambres délibérant séparément pourraient se passer de l'intermédiaire d'un roi constitutionnel, soit pour la nomination du chef de cabinet, soit pour la sanction à donner à sa responsabilité.

Pour faire vivre sans intermédiaire deux Chambres et un ministère responsable devant elles, il faudrait nécessairement se résigner à remettre aux deux Chambres réunies en une seule Assemblée, le droit de nommer le chef du cabinet, et avec le droit de le révoquer, celui de discuter en commun toutes les questions de confiance; mais il est à peine utile de faire remarquer que, dans un tel système, la division du pouvoir parlementaire en deux Chambres n'apparaîtrait en principe que pour être supprimée en fait dans la plupart des cas, et précisément dans les questions les plus graves, c'est-à-dire dans celles où elle est le plus nécessaire.

D'ailleurs, le régime de l'Amendement Grévy ne suppose pas seulement la concentration du pouvoir législatif dans une Assemblée unique. Sa première condition est d'opérer une confusion plus périlleuse encore, en réunissant dans les mêmes mains les fonctions de premier ministre responsable et celles de chef suprême du pouvoir exécutif. Il en résulte que toute crise ministérielle se transforme nécessairement en une crise gouvernementale; que le président du conseil est toujours tenté d'employer à son profit, pour échapper au contrôle des Assemblées, l'influence considérable qu'il exerce sur l'opinion publique comme chef du pouvoir exécutif; et que les Assemblées elles-mêmes sont placées dans la fâcheuse alternative de faire un acte qui

équivaut à une révolution si elles révoquent le président du conseil, ou d'abdiquer leur plus indispensable prérogative, s'il lui suffit de poser la question de confiance pour les faire renoncer à leur manière de voir.

Quelques personnes semblent croire que les difficultés auxquelles ce système a donné lieu depuis deux années, tiennent moins au système lui-même qu'aux circonstances exceptionnelles au milieu desquelles nous vivons. Sans analyser ici toutes ces circonstances, et sans rechercher si elles présentent un caractère aussi exceptionnel qu'on aime à le supposer, peut-être suffira-t-il de faire remarquer que les difficultés dont il s'agit ne sont pas absolument nouvelles, et que lors du premier essai du régime de l'Amendement Grévy, sous le général Cavaignac, elles s'étaient présentées dans des circonstances différentes avec un caractère à peu près identique :

Voici ce qu'en disait M. F. de Lasteyrie dans la discussion de la Constitution de 1848 :

N'avons-nous pas entendu souvent M. le général Cavaignac, qu'il me permette de citer son nom, dire avec tant de raison devant l'Assemblée, dans les questions de politique étrangère : « L'Assemblée est toute-puissante ; le pouvoir exécutif émane d'elle : si l'on discutait certaines questions, ce seul fait de la discussion du débat donnerait, imprimerait des doutes sur les déterminations de l'Assemblée, et le pouvoir exécutif n'aurait pas la force nécessaire pour achever sa tâche. » M. le général Cavaignac avait parfaitement raison, vous aviez parfaitement raison aussi de vous abstenir et d'écouter ses avis ; mais cela prouve que le pouvoir exécutif étant faiblement constitué, le pouvoir législatif était obligé d'être faible à son tour pour ne pas briser le pouvoir exécutif.

Un autre exemple :

Il y a quelque temps, la majorité de cette Assemblée paraissait désapprouver un projet d'un des ministres ; la discussion montra cette désapprobation. Eh bien ! qu'avez-vous fait ? Après cette discussion, vous avez émis un vote contenant une marque

de confiance, et vous avez été obligés de le faire, car, si l'on avait pu se douter de la moindre hésitation dans le vœu de cette Assemblée vis-à-vis du pouvoir exécutif, il n'aurait pas eu la force nécessaire pour remplir sa mission. Il émanait de cette Assemblée et il n'avait pas d'autre force que celle prise dans son sein. Hier encore la faiblesse du pouvoir exécutif a mérité de la part de l'Assemblée un acte d'abnégation qui l'honore et auquel j'ai pris part.

Enfin, depuis plusieurs mois, combien avons-nous laissé passer des affaires mal faites, nous sommes-nous abstenus de critiquer, d'attaquer ce que nous pensions devoir être attaquable, parce que nous ne voulions pas ébranler le pouvoir exécutif, et qu'il était fâcheux de l'ébranler, tant était frêle la force que la constitution lui donnait!

Cette modération était sans mérite; quand les événements sont aussi graves que ceux qui nous entourent, quand la société est en péril, que tous les intérêts particuliers se confondent dans l'intérêt de tous; alors l'esprit de parti se tait, il n'y a plus de passions, d'ambitions qui soient permises, il n'y a que le sentiment du devoir, le sentiment de l'intérêt public qui puisse prévaloir; il a bien souvent guidé cette Assemblée.

Mais voulez-vous inspirer cette même sagesse aux hommes qui vivent dans les temps tranquilles? voulez-vous que le pouvoir législatif soit toujours obligé de se modérer, de peur de briser le pouvoir exécutif et de l'acculer! Voulez-vous ôter de la politique ce qui en fait la vie, le mouvement, la passion, l'ambition? Vous ne le pouvez pas, et si vous réussissiez à le faire, alors permettez-moi de vous le dire, vous auriez acculé à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, vous auriez amoindri et anéanti le Gouvernement, et afin de mettre l'harmonie entre tous les pouvoirs, vous auriez ôté toute la force, toute la vigueur du Gouvernement de la République.

En 1848, M. de Lasteyrie imputait la plupart des difficultés que l'Assemblée avait rencontrées à la trop grande faiblesse du pouvoir exécutif. Peut-être raisonnerions-nous autrement aujourd'hui et peut-être M. de Lasteyrie lui-même eût-il raisonné autrement, si l'expérience qu'il invoquait eût été moins courte. Mais nous ne saurions

nous empêcher de remarquer que dès cette époque l'argument des circonstances exceptionnelles avait déjà été imaginé, et qu'il servait à justifier les mêmes embarras survenus au milieu de circonstances sans analogie avec celles que nous traversons. N'est-ce point une preuve de la trop grande facilité que donne cet argument pour expliquer ou pour excuser la mauvaise réussite d'un système politique?

Les circonstances exceptionnelles sont une formule dont les partisans des théories absolues abusent depuis quatre-vingts ans pour repousser les leçons de l'expérience et à laquelle il faut renoncer une fois pour toutes. Admettons que les circonstances actuelles soient anormales : croit-on que des circonstances aussi peu normales n'aient aucune chance de se reproduire à une autre époque? N'est-il pas certain au contraire que, dans un certain espace d'années, il y aura toujours un moment où l'autorité d'une Assemblée sera affaiblie et battue en brèche, où elle se trouvera en désaccord avec une fraction plus ou moins considérable du pays, où il sera difficile d'y constituer une majorité durable, où un conflit s'élèvera entre l'Assemblée et un chef du pouvoir exécutif appuyé sur l'opinion publique?

Ces difficultés et ces crises sont des maladies, si l'on veut, mais des maladies auxquelles le régime parlementaire est exposé dans tous les temps et dans tous les pays. Un système politique qui ne pourrait vivre qu'à la condition que de telles crises ne se présentassent jamais, ressemblerait à un navire qui n'offrirait de sécurité qu'en temps calme et qui serait incapable de supporter le premier orage. Ce n'est point seulement pour les temps calmes que les constitutions sont faites, et si l'on reconnaît à l'avance qu'elles seront impuissantes à conjurer la crise la plus facile à prévoir, c'est prononcer contre elles une condamnation sans appel.

Dans tous les cas, on ne saurait dire que les crises mi-

nistérielles présentent à aucun degré le caractère exceptionnel qu'on invoque contre la crise présente. Dans un régime parlementaire, il n'y a rien de plus normal qu'une crise ministérielle. Il est à désirer que ces crises se renouvellent le moins souvent possible ; mais enfin elles sont prévues et appelées par le régime lui-même. C'est en elles que réside le moyen constitutionnel d'assurer le règne de la majorité. Ce sont elles qui permettent de changer le ministère lorsqu'il a cessé d'avoir la confiance des représentants de la nation ; et supposer un régime où il ne doive point se présenter de crise ministérielle serait précisément supposer un régime qui ne serait pas parlementaire.

Si le chef du pouvoir exécutif est en même temps premier ministre, il y aura donc nécessairement un moment où il se sera trouvé en minorité, où il aura donné ou reçu sa démission et où, jusqu'à ce que son successeur ait été nommé, il y aura une véritable vacance du pouvoir, pendant laquelle il continuera de veiller provisoirement à la marche des affaires.

Eh bien, supposons que le conflit ait eu lieu sur une question qui passionne vivement les esprits; supposons que la paix publique soit menacée, que les partis soient prêts à profiter de l'occasion pour renverser la Constitution et l'Assemblée; supposons que le Président qui vient d'être renversé soit appuyé par une minorité remuante, irritée de son échec et tentée de faire appel à la violence ; supposons que le Président lui-même quitte le pouvoir à regret, qu'il soit ambitieux ou peu soucieux de la légalité, qu'il n'ait qu'à se tenir coi, à se draper dans sa démission déjà donnée, et à laisser faire l'émeute ou à ne la combattre qu'avec mollesse pour voir triompher son ambition ou satisfaire sa rancune, qui peut prédire ce qui arrivera et à quels périls l'ordre public, l'ordre légal, la société tout entière pourront être exposés?

Déjà, sous la Monarchie constitutionnelle de 1830, ceux qui ont recherché les causes de la surprise de 1848 ont attribué une certaine part de responsabilité à l'inaction déployée par M. Guizot et par M. Duchatel à partir du moment où leur démission leur fut demandée par le roi Louis-Philippe. Que serait-ce dans un régime politique où toute la défense de l'État reposerait sur un ministre renvoyé et mécontent et où aucune autorité ne resterait debout pour pourvoir aux circonstances? Il ne faut point établir de système dont le fonctionnement suppose que les hommes soient impeccables et inaccessibles aux faiblesses de l'humanité.

A un autre point de vue, les théoriciens de la République, qui ont tant d'affinité avec ceux de l'Empire, ne se sont-ils point un peu trop souvenus des expressions si dédaigneuses, mais si injustes et si fausses qu'employait le premier Consul, lorsque feignant pour les besoins de sa cause de considérer le roi constitutionnel comme un être inutile et oisif, il disait de lui : « *Autant vaudrait un porc à l'engrais.* » Croit-on que le soin de désigner le chef de cabinet soit une fonction si inutile, ou dans laquelle un monarque constitutionnel puisse être si facilement remplacé par une Assemblée votant au scrutin secret et à la majorité?

Assurément, si l'on suppose qu'il n'existe dans l'État ou dans le Parlement que deux partis bien tranchés, ayant chacun leur chef désigné à l'avance, et s'il ne doit y avoir qu'une supputation de voix à opérer pour déterminer celui des deux auquel appartient la majorité, rien ne sera plus simple que d'appeler aux fonctions de premier ministre le principal représentant du parti dominant, et le vote d'une Assemblée suffira à cette désignation.

Mais si l'on se dégage de ces conditions hypothétiques pour se placer dans la réalité, comment ne pas reconnaître

que l'existence de ces deux partis sans nuances intermédiaires et plus ou moins fugitives, ne se rencontre presque jamais, même dans les États où le régime constitutionnel fonctionne le plus régulièrement ? Comment ne pas reconnaître, quand il s'agit d'une constitution destinée à la France, que, dans notre pays notamment, cette organisation idéale des partis n'a jamais existé ; qu'entre la la *droite* et la *gauche*, il y a toujours eu sous le nom de *plaine* ou de *centres* des nuances intermédiaires dont l'appoint servait à former et à déplacer les majorités, dont s'assurer le concours était une œuvre délicate présentant des difficultés multiples et exigeant parfois de longues négociations.

A moins de tomber au niveau du pseudo-constitutionalisme prussien et de déclarer, comme l'a fait récemment le prince de Bismark, que là où il n'existe point à l'avance de majorité certaine, le pouvoir n'est point tenu d'observer les règles du gouvernement parlementaire, il faudra bien ranger parmi les difficultés auxquelles il est nécessaire de pourvoir en cas de crise ministérielle, et parmi les devoirs qui incombent en cette circonstance au gouvernement d'un pays libre, l'opération difficile de réunir dans le sein du Parlement des éléments parfois épars et de former avec leur concours une majorité nouvelle.

C'est dans cette occurrence qu'un roi constitutionnel peut exercer un rôle considérable et rendre à son pays des services signalés. Placé assez haut pour juger les hommes et pour apprécier la force respective des partis sans se compromettre avec aucun d'eux, il est merveilleusement choisi pour démêler celui qui peut être le plus propre à former le trait d'union entre des nuances d'opinions distinctes et parfois entre des ambitions rivales. Il lui appartient de désigner l'homme qu'il croit le plus capable de former un cabinet durable. Cet homme se met en rapport avec ses

collègues, négocie avec les divers groupes parlementaires, étudie les chances qu'il a de constituer une majorité et, s'il ne peut y réussir, remet au roi le mandat dont il avait été investi. Dans les temps de crise, pendant ces époques peu glorieuses mais fréquentes, où le morcellement des partis crée au pouvoir des difficultés sans nombre, l'enfantement d'un cabinet peut durer plusieurs semaines et plusieurs personnes peuvent être successivement appelées par le roi, jusqu'à ce que l'une d'elles plus habile ou plus heureuse réussisse là où d'autres avaient échoué.

Croit-on que des négociations de cette nature puissent être menées par une Assemblée de sept cents ou même de cinq cents membres, qu'un vote au scrutin secret puisse contenir tous les éléments d'une question si complexe et qu'un chef de cabinet puisse être désigné sans aucune négociation préalable entre lui et ses futurs collaborateurs ? Croit-on surtout qu'une telle œuvre soit possible si le canon gronde dans la rue, que l'émeute soit aux portes de l'Assemblée et que les minutes vaillent des heures?

Qui ne voit, d'ailleurs, que dans un régime républicain, les difficultés que nous venons d'indiquer seront singulièrement aggravées par les idées plus ou moins fausses que l'opinion publique se fait des conditions nécessaires pour être appelé aux fonctions de chef suprême de l'Etat. On peut décréter que ce chef suprême n'existera pas et sera remplacé par une succession de premiers ministres ; on peut soutenir, avec plus ou moins de raison, que dans les idées populaires il y a, en ce qui concerne le Président de la République, un reste de superstition monarchique. On répétera, si l'on veut, que c'est mal comprendre les institutions républicaines que de vouloir à tout prix les incarner dans un homme et que de personnifier en lui l'État tout entier. Sur ces divers points, nous serons facilement d'accord avec les partisans du régime de l'Amende-



ment Grévy; mais, ce que ni eux ni nous, n'obtiendrons avant que de longues années ne se soient écoulées, c'est que, chimères ou réalité, ces idées cessent d'exercer dans le sein des masses un empire dont il faudra tenir compte.

Un Président de la République est, et sera longtemps aux yeux du plus grand nombre, autre chose et quelque chose de plus qu'un premier ministre. De même qu'on ne persuadera pas au suffrage universel qu'il puisse être renversé sur un incident parlementaire, et qu'une crise si grave puisse être volontairement encourue pour un si mince objet, de même, on ne lui persuadera pas non plus qu'un homme inconnu de la foule et dont le nom n'a point retenti en dehors du monde politique, puisse être préféré pour le poste de chef de l'État au citoyen dont le nom est prononcé par toutes les bouches et dont les mérites administratifs ou la position parlementairé peuvent être aussi peu appropriés que possible au rôle de premier ministre.

Non-seulement le public ne saisira point ces nuances, mais il faut prévoir que le plus souvent ses préférences seront déterminées par des qualités, des défauts ou une situation personnelle généralement peu compatibles avec ce que le Parlement serait en droit d'attendre d'un bon premier ministre. C'èst une exception qui s'est présentée à propos de M. Thiers et qui ne se reverra peut-être jamais, que le citoyen le plus illustre et le plus populaire fût précisément un administrateur, un orateur et un homme politique de premier ordre. Mais que l'on consulte l'histoire des États-Unis, qu'on interroge notre propre histoire, on verra que les qualités qui rendent un homme populaire et qui dans une grande nation font pénétrer son nom jusqu'à la masse des citoyens, se composent de plus de vertus brillantes que d'application aux affaires, de bienveillance et de générosité plutôt que de fermeté dans les vues et d'aptitude politique de premier ordre. Le Président de la République sera

le plus souvent un général, et si l'on échappe à ce péril ce sera pour tomber dans celui d'une imagination plus brillante que bien réglée. Qui ne se rappelle les noms des héros passagers de la foule ? Ce sont suivant les temps, et en choisissant les meilleurs, le général Lafayette ou Lamartine. Quel esprit sage eût voulu leur confier le gouvernement personnel et remettre entre leurs mains, avec une autorité sans contrôle pratique, les destinées et l'avenir du pays ?

Ce n'est donc pas une théorie d'occasion, c'est la nécessité et la nature même des choses, qui veulent que les fonctions de chef suprême du pouvoir exécutif et celles de premier ministre responsable deviennent distinctes l'une de l'autre, et, sans faire intervenir ici d'une façon trop directe les préoccupations de la politique militante, comment ne pas remarquer qu'à l'heure actuelle, parmi les candidats des divers partis à la succession de M. Thiers, il n'en est pas un dont personne eût jamais songé à faire un premier ministre responsable sous un régime ordinaire ?

Est-il besoin d'ajouter que, si le régime de l'Amendement Grévy ne permet guère de concevoir l'existence de deux Chambres réellement distinctes l'une de l'autre et rendant les services que dans les pays constitutionnels on est en droit d'attendre de la division du pouvoir législatif, assurément il laisse plus mal comprendre encore la possibilité de l'exercice normal et régulier du droit de dissolution.

Sans toucher incidemment à une matière sur laquelle nous aurons à revenir, il semble qu'il suffise de signaler, pour la faire saisir, l'incompatibilité absolue du rôle de mandataire responsable d'une Assemblée avec le droit de la dissoudre. Cette incompatibilité fût-elle contestée, le droit de dissolution remis contre tous les principes et contre toute prudence entre les mains du président du conseil perdrait

encore la portion la plus importante de son utilité, puisqu'il ne serait applicable que dans le cas de dissentiment entre le pouvoir ministériel et l'Assemblée, et ne pourrait jamais s'exercer dans le cas non moins grave d'un dissentiment déclaré entre l'opinion publique et une Assemblée d'accord avec le pouvoir exécutif nommé par elle. Le droit de dissolution, réduit ainsi de moitié, ne s'exercerait pour le surplus que par hasard ; toute Assemblée qui craindrait d'être dissoute n'aurait plus qu'à prendre les devants et à révoquer le chef du pouvoir exécutif, pour paralyser dans ses mains l'exercice de son droit, et, entre deux pouvoirs rivaux, la question de survivance deviendrait une véritable question de course au clocher.

Les partisans du régime de l'Amendement Grévy ont si bien compris cette difficulté qu'ils s'efforcent de remédier à l'impossibilité du droit de dissolution, soit par la courte durée des législatures, soit par le renouvellement partiel, qui, en modifiant incessamment l'Assemblée et en y faisant pénétrer chaque année un esprit nouveau, remédierait dans une mesure plus ou moins complète aux périls que présente l'existence d'une Assemblée permanente.

En Amérique, dit M. Laboulaye [1], le Congrès est permanent... Le Président n'a pas le droit de le dissoudre, car ce serait lui reconnaître un droit supérieur à celui des représentants du pays. C'est peut-être une raison pour que les Assemblées ne durent que deux ans; car avec celles qu'on ne peut dissoudre, comme chez nous en 91, en 1848, quand on ne peut les renvoyer ou les faire céder, on n'a d'autre moyen que de faire un appel au peuple, ce qui s'appelle une révolution ; tandis que dans les monarchies la dissolution des Assemblées, en les renvoyant devant le peuple, supprime tout prétexte de coup d'État.

---

1. *Histoire des États-Unis*, t. III, page 366.

D'un autre côté, personne n'ignore que le système de M. Grévy contient un second terme qui fait partie d'un tout impossible à scinder, le renouvellement partiel.

En février 1871, dit M. E. de Girardin[1], M. Grévy n'avait exposé que le premier terme de son système ; c'est plus tard que, pressé par les objections que je lui adressais, il m'en a fait connaître le second terme, qui est le renouvellement partiel et successif de l'Assemblée souveraine et permanente, à l'instar de celui des conseils généraux.

Il faut convenir que c'est pour un régime politique jusqu'à présent inappliqué ou n'ayant produit que de médiocres résultats, une assez fâcheuse condition que de supposer la nécessité absolue d'expédients analogues à celui d'un Parlement biennal et du renouvellement partiel.

Nous doutons qu'en France aucun esprit sérieux consente de gaieté de cœur à courir le risque de mettre le suffrage universel en mouvement tous les deux ans pour le renouvellement intégral de l'Assemblée, et nous craindrions d'ailleurs que, même réduits à deux années, les inconvénients d'une Assemblée unique et permanente ne fussent assez graves pour inspirer de légitimes appréhensions.

Quant au renouvellement partiel, son moindre défaut serait de créer dans les relations des partis et dans l'existence déjà si difficile des majorités parlementaires, une mobilité incompatible avec tout esprit de suite. Dans un régime de suffrage universel, il tendrait trop souvent à laisser l'électeur dans ce fâcheux esprit de quiétude ou dans cet état d'indifférence dont il ne s'arrache qu'en de rares circonstances, quand il sent que de son vote dépendent le sort du Gouvernement et les destinées du pays. Enfin, sans insister sur l'inconvénient qu'il y a, dans un pays

1. *Lettres d'un Logicien*, page 10.

amoureux de la logique comme le nôtre, à placer en minorité les derniers élus qui représentent la plus récente expression du suffrage universel, peut-être nous suffira-t-il de nous demander, par quel moyen on espère contraindre une Assemblée souveraine et sans contrepoids légal à accepter l'avénement du tiers ou du cinquième qui viendrait, à une heure donnée, enlever le pouvoir à la majorité pour le transporter à la minorité de la veille.

Sur ce point, les leçons de l'histoire viennent confirmer nos inquiétudes et le régime du renouvellement partiel a parmi nous un passé que Benjamin Constant a retracé d'une manière saisissante et qui n'est guère propre à encourager les espérances de ceux qui croient y trouver un remède aux inconvénients que présente l'existence d'une Assemblée unique.

En 1795, dit Benjamin Constant [1], la Convention adoptant ce système crut, par un surcroît de prudence, devoir conserver deux tiers d'elle-même dans l'Assemblée qui la remplaçait.

Qu'arriva-t-il? Les nouveaux élus, apportant dans l'enceinte législative un esprit différent des conventionnels leurs collègues, furent opprimés durant une session; et, à la session suivante, un second tiers ayant renforcé les ennemis de ces conventionnels, ceux-ci sentirent que leur existence était menacée, et recoururent contre leurs adversaires à la force et à l'illégalité.

Ce ne fut pas tout: l'année d'après, un tiers, hostile dans un sens opposé, parut à la porte des Cinq Cents, et la majorité, bien qu'elle conservât l'avantage du nombre, se défiant du résultat de la lutte, foula aux pieds le vœu populaire et déclara nulles les élections de la moitié de la France.

Ce ne fut pas tout encore: irritée de cette violation de son droit le plus cher, la France persista dans son choix, et, comme il y a dans les gouvernements une sorte de pudeur involontaire qui les empêche d'appeler deux fois à leur aide les mêmes scan-

---

1. *Cours de politique constitutionnelle,* t. I, page 230.

dales, ces hommes furent admis, et ils renversèrent le Gouvernement.

Telles furent les suites du renouvellement partiel sous la République.

Voyons maintenant ses résultats depuis la Restauration, sous la Monarchie constitutionnelle. En 1817, les Français furent appelés pour la première fois à nommer leurs députés en vertu d'une loi que je ne veux point juger ici pour ne pas exciter d'orages; ces nouveaux élus introduisirent dans cette enceinte un esprit peu conforme à celui de la majorité dominante.

Deux séries les renforcèrent, cette majorité semblait devoir leur être acquise par la série qui était imminente. Voilà bien l'avantage que les sectateurs du renouvellement partiel lui attribuent, celui de modifier graduellement et sans secousses la majorité.

Que s'ensuivit-il ? Ceux qui allaient se trouver en minorité prévinrent leur défaite, et la loi des élections fut changée.

Maintenant, je le demande: les faits ne déposent-ils pas, d'une voix unanime et puissante, contre le renouvellement partiel ? Et en effet ce renouvellement ne contrarie-t-il pas, de la manière la plus directe, le but essentiel du Gouvernement représentatif ?

Hélas ! ce qui contrarie plus que toute autre chose le but essentiel du Gouvernement représentatif, c'est cette pensée dont l'auteur de l'Amendement Grévy s'est inspiré, sans s'en rendre compte, et qui tend à considérer comme inutiles ou superflus tous les rouages accessoires qui sont la condition nécessaire de son existence et qu'ont employés, jusqu'à ce jour, les pays qui ont dû à la pratique de ce régime un Gouvernement régulier et le cours paisible d'une prospérité digne d'envie. Nous ne voulons contester ni ce qu'un tel système présente d'ingénieux, ni ce qu'il peut y avoir d'analyse profonde et d'effort viril de la pensée à dégager d'un ensemble si complexe les principes essentiels et rudimentaires sur lesquels repose la Monarchie constitutionnelle, pour en faire la base d'une République parle-

mentaire. Malheureusement cette République n'est pas le régime parlementaire, elle en est le squelette. A force de simplifier les rouages, elle ne laisse rien qui puisse mettre en mouvement le mécanisme quand il est arrêté, ou l'arrêter et prévenir les accidents quand il est en marche. Il lui manque les conditions pratiques de l'existence : il y a entre ce système et le fonctionnement de la Monarchie constitutionnelle la même différence qu'entre un corps vivant et une formule mathématique. Il ressemble à ces universaux dont la philosophie du moyen âge avait fait le type des espèces, en leur enlevant par abstraction tout ce qui, dans le monde réel, forme le caractère distinctif et la personnalité des êtres vivants.

CHAPITRE XIII

DES CONDITIONS DE L'EXISTENCE D'UNE CHAMBRE HAUTE.

L'étude des deux principaux systèmes entre lesquels l'école républicaine se divise sur l'organisation du pouvoir exécutif, nous a permis d'apprécier les inconvénients qu'ils présentent, et nous avons pu constater que le régime de l'Amendement Grévy, n'échappe pas mieux que le régime de la République présidentielle aux critiques les plus graves et les plus fondées. Le premier tend à absorber les fonctions de chef du Gouvernement dans celles de premier ministre. Le second, au contraire, à absorber le ministère dans la personne du Président. Tous deux laissent vivement regretter l'absence d'un personnage qui puisse jouer dans la République un rôle analogue à celui du souverain constitutionnel dans la Monarchie parlementaire.

Si nous examinons, en nous plaçant au même point de vue, quelles peuvent être dans une République les conditions d'existence d'une Chambre haute, nous serons encore condamnés à rencontrer la même difficulté, et la première question qui se posera devant nous est celle qui consiste à se demander si la division du pouvoir législatif

en deux Chambres, ne suppose pas nécessairement une constitution du pouvoir exécutif telle que le chef de l'État puisse être appelé à exercer un pouvoir modérateur et soit investi du droit de dissolution.

L'exemple des États-Unis semble au premier abord trancher la question contre nous, puisque deux Chambres y fonctionnent à côté du pouvoir exécutif organisé sur la base du gouvernement présidentiel. Mais trouverons-nous dans ce fonctionnement des deux Chambres américaines, un modèle plus facile à imiter que celui du pouvoir exécutif lui-même? L'exemple qui nous est offert de l'autre côté de l'Atlantique est-il aussi concluant que le supposent ceux qui seraient disposés à l'appliquer dans notre pays sans examen préalable, et surtout ses résultats répondraient-ils au but que poursuivent actuellement en France les partisans de la création d'une Chambre haute?

On paraît convaincu aujourd'hui que la division du pouvoir législatif en deux Chambres doit avoir la vertu de supprimer, ou du moins d'atténuer considérablement les conflits et c'est en prévision de cet avantage spécial qu'on nous propose de créer une Chambre haute, afin de mettre un terme à la dualité des pouvoirs et d'éviter le retour de ces crises gouvernementales qui sont partout un mal considérable, et auxquelles notre tempérament national tend à donner plus de gravité que partout ailleurs.

Peut-être conviendrait-il de se demander si, dans cette crainte fort justifiée, il n'entre pas déjà un peu d'excès, et si l'existence d'un régime politique où toute éventualité de conflits serait bannie, ne doit point être reléguée dans le monde de ces chimères auxquelles l'imagination aspire, mais qui sont trop belles pour se réaliser. Quoi qu'il en soit, il y a là une question de mesure dans laquelle il est nécessaire de tenir compte des aptitudes particulières du

peuple qu'on veut gouverner. Tel peuple doué d'une extrême sensibilité nerveuse et prompt à se précipiter dans les résolutions extrêmes lorsque certaines questions brûlantes sont posées sans opportunité devant lui, devra être l'objet de plus de ménagements qu'un peuple au caractère plus froid et aux décisions plus lentes. Nous sommes assurément du nombre de ceux dont l'irritabilité a besoin d'être prévue. Ce n'est apprendre rien de nouveau à personne, que de confesser que nous sommes tout à fait impopres à supporter les conflits et qu'il ne saurait s'en produire fréquemment parmi nous sans qu'ils nous fissent prendre en dégoût l'ensemble des institutions qui auraient paru les faire naître. Nous supportons même plus volontiers une révolution violente qu'une crise légalement organisée, et, pour échapper à ce dernier mal, nous serions parfois capables de nous jeter dans les aventures les plus périlleuses. Le législateur devra tenir compte de ces particularités, et, de même qu'on écarte du lit d'un malade les émotions trop subites ou trop vives, il devra prendre les précautions nécessaires pour que notre régime politique puisse suivre un cours paisible et pour éloigner de nous les accidents que supportent les peuples plus aguerris et moins impressionnables.

Malheureusement, il est douteux que l'institution d'un Sénat placé dans des conditions analogues à celui des États-Unis soit de nature à nous assurer ce bienfait, et peut-être peut-on dire en général que le meilleur moyen de prévenir les conflits n'est pas de substituer la division des pouvoirs à leur unité. Sous la Monarchie constitutionnelle elle-même, la division du pouvoir législalif en deux Chambres ne paraît point avoir été créée dans ce but, et le service que l'on attend d'une Chambre haute, consiste bien plutôt à organiser un conflit avec la Chambre des députés, lorsque ce conflit est nécessaire pour arrêter des

résolutions intempestives ou pour mettre obstacle à des mesures sur lesquelles le pays doit être appelé à se prononcer directement par voie d'élections générales.

Il est vrai que, sous une Monarchie, le conflit ne saurait être de longue durée; car si une transaction n'intervient pas entre les deux Chambres, la dissolution de la Chambre des députés, qui est la conséquence de ce dissentiment, permet à la nation de trancher le différend. Lorsque la nation a prononcé, il est de règle et d'usage que la Chambre haute se soumette, et, d'ailleurs, elle ne pourrait s'obstiner dans sa résolution première sans se faire dissoudre si elle est élective, sans s'exposer, si elle est héréditaire ou instituée à vie, à la nomination d'une *fournée* de pairs à l'aide de laquelle la majorité serait immédiatement déplacée et l'harmonie rétablie entre les deux branches du pouvoir législatif.

Dans les Républiques dont les constitutions nous sont connues, l'absence du droit de dissolution ne permet point de se servir de la même ressource, et s'il vient à naître un conflit entre les deux Chambres, il n'existe aucun moyen d'empêcher ce conflit de se perpétuer pendant toute la durée de la législature. Aussi les Républiques qui ont établi deux Assemblées n'auraient-elles pu se proposer d'éviter par là les crises constitutionnelles, sans aller directement contre le but qu'on leur suppose. En réalité leur but a été tout différent. Elles ont eu exclusivement en vue le système fédératif qui leur était propre, et elles ont voulu assurer à la souveraineté des États représentée dans la Chambre haute, un droit de *veto* reconnu à la majorité des États, indépendamment du chiffre de leur population. C'est pour cette raison que, dans les Républiques fédératives, le nombre des membres de la Chambre haute, généralement élus par les législatures locales, est proportionné à celui des États, tandis que le nombre des membres de la

Chambre des représentants est proportionné à la population.

On voit que sous la République, comme sous la Monarchie, le rôle des Chambres hautes n'est point de prévenir les conflits, mais de les organiser lorsque cela est indispensable pour la garantie des intérêts dont la défense leur est confiée. Sous la Monarchie toutefois, la Chambre haute n'ayant d'autre intérêt à défendre que celui de la souveraineté nationale, il est naturel qu'elle renonce à sa résistance aussitôt que le souverain a été appelé à se prononcer. Sous la République fédérative, au contraire, l'intérêt des États est permanent et distinct de celui que la Chambre populaire représente, même après une réélection. Une dissolution, ou même celle des deux Assemblées, ne trancherait donc pas la difficulté et il est dans la condition du régime fédératif, que le conflit dure jusqu'à ce que la majorité des États se soit mise d'accord avec la représentation populaire, ou l'ait obligée à renoncer à ses vues.

On conçoit qu'il ne puisse être question d'appliquer à une République unitaire comme la nôtre un semblable système, et que notre tempérament ne puisse s'en accommoder. Peut-être faut-il le regretter profondément. Nous inclinerions volontiers, pour notre compte, à penser que la forme fédérative est peut-être la seule qui convienne à une démocratie, et que là où il n'existe ni une aristocratie puissante et populaire, ni une dynastie indiscutée, le maintien des traditions locales et le respect de la souveraineté des États sont le seul frein qui puisse s'opposer efficacement à la tyrannie du nombre. Malheureusement de telles pensées ou de tels regrets sont superflus. Les Républiques dans lesquelles le système fédératif s'appuie sur des souvenirs historiques toujours vivants n'ont déjà que trop de penchant à céder à la tentation funeste de se transformer en États centralisés. Personne ne saurait songer à trans-

former en État fédératif une nation dont l'histoire tout entière se confond avec l'œuvre de son unité. La France est donc et restera un pays unitaire. A ce titre elle différera toujours profondément de la République des États-Unis, et s'il est possible qu'elle lui emprunte quelques-unes de ses institutions, elle devra se garder de prendre celles qui ne se justifient en Amérique que par leur caractère fédératif.

D'ailleurs, il semble qu'en se plaçant à un point de vue plus général, on puisse sans manquer de respect envers les fondateurs de la Constitution américaine, leur reprocher de s'être assez peu préoccupés des moyens d'éviter les conflits entre les pouvoirs qu'ils ont créés. Soit au point de vue des rapports du pouvoir exécutif avec le pouvoir législatif, soit au point de vue des rapports des deux Chambres entre elles, ils ont pris plus de soin de créer de fortes garanties contre la prépondérance d'un pouvoir unique que d'assurer l'accord constant des volontés vers un même but, et il n'est pas certain que s'ils eussent connu la célèbre boutade de M. de Cormenin, ils se fussent refusés à s'écrier avec lui :

« Si les pouvoirs se jalousent, c'est ce qu'il faut ; s'ils « se disputent, tant mieux ; s'ils crient, c'est qu'ils ne sont « pas morts, et s'ils ne sont pas morts, c'est que nos « libertés vivent ! »

Si le fonctionnement de la Constitution n'a point donné lieu aux États-Unis à tous les inconvénients qu'on pouvait redouter, il faut attribuer ce résultat, soit au petit nombre de questions qui se présentent dans un État fédéral et presque sans politique extérieure, soit à la puissance de l'opinion qui atteint en Amérique des proportions inconnues chez les peuples du continent, et qui, en imposant aux diverses branches du Gouvernement la même soumission à la volonté populaire, établit entre des pouvoirs diffé-

rents, mais tous issus de l'élection, une harmonie de vues à peu près complète.

Cette harmonie, qui ne va point jusqu'à empêcher qu'il ne survienne aux États-Unis des conflits analogues à celui qui s'est produit entre le Congrès et le Président Johnson, ne se rencontrerait pas au même degré chez un peuple dont l'état social serait différent et auquel on donnerait la même constitution. Il faudrait donc s'attendre à ce qu'en France deux Chambres électives fussent animées à un moment donné des sentiments les plus opposés. Ce n'est pas seulement sur une question spéciale, mais sur la politique générale que deux majorités revêtues d'un pouvoir égal pourraient se trouver en dissentiment, se tenir l'une l'autre en échec et arrêter la marche du Gouvernement. La progression naturelle des passions se trouvant accrue de toute la puissance de l'esprit de corps chez deux Assemblées rivales, il ne serait pas impossible qu'elles se portassent à des excès au milieu desquels la Constitution serait en péril, et dans tous les cas rien n'empêche de prévoir l'hypothèse dans laquelle l'une des deux Assemblées aurait résolu de combattre jusqu'à la dernière extrémité un ministère que l'autre Assemblée soutiendrait et dont elle ne voudrait à aucun prix accepter la chute.

Faudrait-il dans une semblable occurrence être réduit à attendre que les deux Chambres aient épuisé la limite légale de leur mandat, avant de mettre fin à un conflit insoluble? Pourrions-nous condamner un pays à rester pendant plusieurs mois, peut-être pendant plusieurs années, dans un état aussi aigu, en présence de deux Assemblées, dont l'une repousserait systématiquement les propositions du ministère soutenu par l'Assemblée rivale et aurait juste assez de pouvoir pour le renverser en lui rendant le gouvernement impossible, sans avoir celui de constituer une administration nouvelle, ou de la mettre à l'abri de

l'emploi du même procédé de la part de l'autre Chambre? Tout le monde conviendra que si les réformes constitutionnelles auxquelles on nous convie devaient aboutir à cette véritable impasse, il vaudrait mieux continuer de supporter les conflits infiniment moins redoutables auxquels nous assistons depuis deux ans et ne pas changer l'état actuel pour un état pire.

Si donc l'on veut établir deux Chambres, cette mesure suppose, comme condition nécessaire, qu'on ne s'en tiendra pas à la simplicité du régime des Etats-Unis et qu'on devra créer le moyen de les mettre d'accord ou de faire renaître entre elles l'accord interrompu.

En dehors de l'exercice du droit de dissolution on a parlé, pour atteindre ce but, de deux procédés plus conformes peut-être à la nature des institutions républicaines, mais selon nous périlleux ou illusoires. Le premier consisterait à éviter les conflits entre les deux Chambres en leur donnant autant que possible des attributions différentes, le second, à mettre un terme à ces mêmes conflits en donnant aux deux Chambres réunies en Assemblée plénière le droit de résoudre toutes les questions sur lesquelles elles n'auraient pu s'accorder isolément.

Le premier de ces deux systèmes ne semble point devoir rencontrer de nombreux adhérents; la division qu'il tend à établir entre les attributions des deux Chambres a été vainement essayée dans la Constitution de l'an VIII et dans celle de 1852 et ne peut reposer sur aucune base sérieuse. Il est d'ailleurs facile de se rendre compte que si les deux Chambres ont des attributions différentes, chacune d'elles exercera, en ce qui concerne ses attributions propres, le rôle d'une Chambre unique et présentera les mêmes inconvénients.

La réunion des deux Chambres en Assemblée plénière offre une solution plus séduisante; la Constitution du Brésil,

celles de la Norvége et du grand-duché de Bade s'en sont emparées et l'empire austro-hongrois nous offre dans ses délégations une institution analogue. Nous ne sommes point nous-même d'avis de la rejeter d'une manière absolue et nous ne voyons guère d'autre moyen pratique de procéder à la nomination ou au changement du Président de la République, sous une Constitution qui aurait établi deux Assemblées et où la nomination du pouvoir exécutif serait remise à l'élection du Parlement. Mais si ce procédé, au lieu d'être employé dans une circonstance spéciale et déterminée à l'avance, devait s'appliquer à toutes les mesures qui rentrent dans les attributions du pouvoir législatif ; si l'Assemblée plénière devait statuer non-seulement sur la personne du chef de l'État, mais sur le sort des ministres et sur celui des projets de lois, l'institution d'une Chambre haute aurait perdu toute son utilité. Elle cesserait en effet de remplir le but qu'on lui assigne généralement et qui consiste à arrêter les innovations précipitées jusqu'à ce que des élections générales aient fait connaître la volonté du pays. Grâce à sa supériorité numérique, la Chambre des députés serait à peu près assurée de la majorité dans l'Assemblée plénière et le seul résultat appréciable de toute cette procédure serait de donner lieu à des complications sans objet. Peut-être la double discussion des lois permettrait-elle de réaliser quelques progrès au point de vue de leur bonne rédaction, mais au point de vue politique la division du pouvoir législatif en deux Chambres cesserait d'être une garantie sérieuse et perdrait le caractère d'un *appel au peuple*, qui constitue précisément son principal mérite dans un gouvernement libre.

Ecartons donc ces combinaisons parfois ingénieuses, mais toujours artificielles, et ne les retenons que pour faire mieux ressortir l'impossibilité de concevoir le fonctionnement régulier d'une Chambre haute sans le secours du

droit de dissolution. Aussi bien, le droit de dissolution est-il réclamé aujourd'hui par la plupart de ceux qui demandent la création d'une Chambre haute et la véritable question consiste-t-elle à rechercher si cette prérogative est compatible avec les institutions républicaines, si elle peut être confiée utilement à un pouvoir électif et temporaire et comment elle pourra être exercée dans ces conditions toutes nouvelles.

CHAPITRE XIV

DU DROIT DE DISSOLUTION ET DE SON FONCTIONNEMENT SOUS UN RÉGIME RÉPUBLICAIN

On n'a point été jusqu'à proposer de confier au Président de la République seul le droit de dissoudre la Chambre des députés. Personne n'en pourra être étonné. Chacun sait, en effet, que le principal souci de tout auteur d'une constitution républicaine doit être de commencer par prendre des mesures pour garantir la représentation nationale contre toute tentative d'usurpation de la part des dépositaires de l'autorité publique. C'est pour échapper à ce péril toujours présent que la plupart des Républiques se sont refusées à admettre l'unité du pouvoir exécutif. La République de 1848, qui pour la première fois en France avait suivi une autre voie, s'était du moins efforcée de parer à l'éventualité d'une usurpation et avait cru devoir établir à l'avance toute une procédure de résistance légale. On sait combien ses prévisions furent justifiées et sa procédure inefficace, et il n'est pas nécessaire d'insister sur le danger que présenterait un Président de la République armé du droit de dissolution, c'est-à-dire investi de toutes les prérogatives d'un roi avec la durée en moins, et en plus la tentation de la conquérir.

Il ne saurait être question non plus de remettre à l'une des Assemblées, fût-ce à la Chambre haute, le droit de dissoudre l'autre, car un tel droit rendrait à peu près illusoires toutes chances d'accord entre les deux Chambres; celle qui le posséderait serait toujours tentée de se refuser à une transaction et de faire prévaloir sa volonté par la menace de la dissolution. S'il devait être confié à la Chambre des députés, il aboutirait à l'annihilation de la Chambre haute et détruirait l'effet de la division en deux Chambres. Placé entre les mains de la Chambre haute, il aurait pour résultat de donner la toute-puissance à celle des deux Assemblées qui représente le moins directement le pays et dont le rôle, loin d'être prépondérant, doit se borner au contraire à un *veto* suspensif et à une œuvre de contrôle et de révision.

Le droit de dissolution ne pourra donc être exercé que par le concours du Président de la République et de la Chambre haute. Encore présentera-t-il sous cette forme, la seule qui semble digne d'être discutée, un certain nombre de lacunes, de difficultés et de périls dont il est nécessaire de se rendre compte, si l'on ne veut point plus tard être déçu dans ses espérances, et auxquels on devra, dans tous les cas, s'efforcer de porter remède par une réglementation prévoyante.

Au point de vue de l'éventualité d'un coup d'État, le péril, sans être aussi grave que si le Président de la République pouvait agir seul, frappera néanmoins tous les esprits. Les souvenirs du 18 brumaire ne sont pas assez éloignés pour que nous ignorions le concours qu'un chef de parti peut trouver dans la majorité d'une Assemblée contre le reste de la représentation nationale. Si ce chef de parti est en même temps le chef du pouvoir exécutif, s'il a fait, pendant un temps plus ou moins long, cause commune avec la majorité de la Chambre haute contre la

Chambre des députés et habilement entretenu leur rivalité mutuelle; s'il est parvenu à faire naître dans l'esprit de ses alliés la conviction qu'il est impossible de gouverner sans une mesure hardie et qu'une simple dissolution ramènerait à peu près les mêmes hommes, n'est-il pas à craindre qu'au lendemain de cette dissolution la Chambre haute, restée seule, ne cède à la pensée d'usurper le pouvoir législatif, sous prétexte de pourvoir aux nécessités urgentes, et n'en vienne à changer la constitution de l'État ou à porter la main sur la loi électorale?

Si nous écartons ces tristes pressentiments, que de difficultés, même dans les conditions normales et dans la pratique de la stricte légalité! Voilà le droit de dissolution transformé en une mesure dont la préparation devra être publique, qui nécessitera une proposition, un examen, une majorité, un délai plus ou moins long pendant lequel la Chambre des députés sera avertie du péril qui la menace et peut-être tentée de le conjurer par la violence. Suffira-t-il de décréter que la Chambre haute sera tenue de statuer d'urgence et sans débats, et que les séances de la Chambre des députés seront suspendues pendant toute la durée de la crise? Peut-être ces précautions seront-elles suffisantes si la dissolution vient à être prononcée par la Chambre haute; mais si la demande du Président est repoussée, quel accord sera possible entre lui et la Chambre qu'il aura voulu dissoudre? En réalité, il faudra que la proposition, une fois formulée, se traduise par la dissolution de la Chambre des députés ou par le renversement du Président de la République. Le droit de dissolution, au lieu d'être un moyen régulier de consulter le pays, ne sera plus qu'un coup de dés, une tentative désespérée dans laquelle le chef du pouvoir exécutif, après avoir livré le secret de sa faiblesse ou de sa défiance, sera tenu de réussir ou de succomber.

Remarquons en outre que, si le droit de dissolution subordonné à l'assentiment de la Chambre haute permet une solution aux conflits soulevés par la Chambre des députés, il ne donne aucun recours contre la Chambre haute elle-même. Si celle-ci refuse de se soumettre après que des élections générales auront donné raison à la Chambre des députés, si elle combat de parti pris un ministère soutenu par la majorité de l'autre Chambre, il ne sera point possible de modifier son esprit avant l'époque de son renouvellement légal. Aucun des procédés qu'emploient en de semblables circonstances les Monarchies constitutionnelles ne semble de mise dans une République, car la nomination d'une fournée de pairs n'est pas applicable à une Assemblée élective, et il ne paraît pas qu'on puisse songer à donner au Président de la République le droit de dissoudre la Chambre haute avec le concours de la Chambre des députés. Ce droit récriproque de dissolution des deux Assemblées l'une sur l'autre formerait une véritable *navette* qui ferait perdre du sérieux à notre régime politique sans l'améliorer. Il serait à craindre qu'une telle combinaison ne créât dans les deux Chambres une dangereuse émulation à provoquer des conflits entre le Président de la République et l'Assemblée rivale. On pourrait craindre également que la Chambre des députés, à laquelle le nombre de ses membres assurera une influence prépondérante dans le choix du Président de la République par l'Assemblée plénière, ne s'entendît trop facilement avec lui pour supprimer, à l'aide du droit de dissolution, le contrôle de la Chambre haute et pour ramener indirectement les inconvénients d'une Assemblée unique.

On devra donc se résigner à rester un peu désarmé vis-à-vis de la Chambre haute, sous les institutions républicaines. Cette Assemblée n'ayant généralement pas la même fougue que la Chambre des députés, il est permis

d'espérer que les dangers auxquels sa permanence pourrait donner lieu seront singulièrement amoindris par la sagesse d'esprit de ses membres. Ils pourront être encore atténués par l'application du système du renouvellement partiel qui ne soulève point les mêmes objections à l'égard d'une Chambre haute qu'à l'égard d'une Assemblée unique.

Cependant, dans un pays aussi épris de la logique et aussi impatient que le nôtre, il serait peut-être imprudent d'exposer une mesure populaire à attendre aux portes de la Chambre haute que le renouvellement successif de deux séries y ait déplacé la majorité. On pourra éviter cette difficulté en décidant que si un projet de loi rejeté par la Chambre haute est adopté de nouveau par la Chambre des députés à la suite d'une dissolution ou d'un renouvellement intégral, il sera de plein droit transformé en loi, sans passer de nouveau par la Chambre haute. Cette solution n'est, à proprement parler, que la traduction en disposition législative du principe consacré par l'usage en Angleterre et dans les autres pays constitutionnels. Nous ne proposons pas sans regret de l'inscrire dans une loi, car tous ces ressorts du gouvernement parlementaire sont d'une délicatesse extrême, et il faut toujours craindre de leur faire perdre une partie de leur élasticité en les enfermant dans une formule rigoureuse. En Angleterre, lorsqu'une dissolution a eu lieu et qu'en fait la Chambre des lords est obligée de céder, elle n'y est point obligée en droit; aussi obtient-elle le plus souvent de la Chambre des communes des concessions qui mitigent la portée des réformes dont elle redoute l'application trop brusque. C'est d'une transaction que sort le texte définitif de la loi, et la Chambre des communes, sachant que les lords n'ont point perdu le droit de la rejeter une deuxième ou une troisième fois, évite de les pous-

ser à cette extrémité par des résolutions excessives. Sous la République, cet avantage n'existera pas, et la Chambre des députés sera tenue à moins de prudence ou à moins de modération ; toutefois, les inconvénients qu'on peut redouter de cette disposition nous semblent moins graves que ceux qui résulteraient de son absence et ne nous paraissent pas de nature à altérer d'une manière trop sensible le fonctionnement du mécanisme parlementaire.

CHAPITRE XV

DE L'ORGANISATION DU POUVOIR EXÉCUTIF DANS UNE RÉPUBLIQUE PONDÉRÉE

Si le droit de dissolution peut être reconnu, dans la mesure que nous venons de déterminer, au Président de la République agissant de concert avec la Chambre haute, cette reconnaissance suppose deux conditions absolues :

La première est que le Président de la République ne sera point son propre premier ministre et que l'existence d'un ministère responsable le reléguera dans une sphère moins accessible aux luttes quotidiennes des partis.

La seconde est qu'il ne sera point nommé comme en Amérique, pour un temps déterminé à l'avance, mais qu'investi de son pouvoir pour une durée illimitée, il demeurera perpétuellement révocable par les Assemblées qui l'auront élu.

A ces conditions, et à ces conditions seulement, on pourra transporter dans le régime républicain quelques-unes des institutions que les partisans de ce régime nous demandent d'emprunter à la Monarchie constitutionnelle; et le Président de la République transformé en une sorte de régent ou de *stathouder* pourra exercer, sans trop de

contradictions, des prérogatives qui avaient été considérées jusqu'à ce jour comme exclusivement royales.

Si le Président de la République avait la prétention de confondre la responsabilité ministérielle avec sa propre responsabilité, on retomberait dans toutes les difficultés que nous avons énumérées à propos du système de l'Amendement Grévy. Le droit de dissolution ne pourrait lui être confié sans une contradiction choquante et ne répondrait, d'ailleurs, que pour une faible partie aux avantages qu'on en attend, puisqu'il ne pourrait s'exercer qu'au profit du ministère contre la Chambre, et jamais au profit de la souveraineté nationale contre ces deux pouvoirs coalisés. Enfin, la division du pouvoir législatif en deux Chambres perdrait elle-même son efficacité, puisque la responsabilité du Président de la République serait en jeu à propos de tout et ne pourrait être mise en jeu que devant la réunion des deux Chambres en Assemblée plénière.

Nous ne croyons pas que le droit de dissolution et l'existence de deux Chambres soient compatibles non plus avec l'institution d'un Président de la République nommé pour quatre ou cinq années et irrévocable pendant la durée de son mandat. Il serait peu logique que le Président pût, d'accord avec la Chambre haute, renvoyer la Chambre des députés, et que l'accord des deux Chambres ne leur permît point, par réciprocité, de révoquer un Président dont le maintien à la tête des affaires pourrait être bien autrement dangereux que celui d'une Chambre des députés réduite à l'impuissance par l'exercice du droit de *veto* de la Chambre haute.

En outre, il faut remarquer que la nomination du Président de la République pour un temps déterminé suppose, surtout s'il est élu par les Chambres, l'établissement préalable d'un calendrier constitutionnel dans lequel toutes les échéances seraient déterminées avec une rigoureuse exacti-

tude et ne devraient point être dérangées dans la suite par l'exercice du droit de dissolution. Il faudrait notamment que les pouvoirs du Président eussent la même durée que le mandat législatif et que la réélection du Président suivît de quelques semaines ou de quelques mois au plus le renouvellement intégral de la Chambre des députés. Autrement, une Chambre issue d'élections nouvelles et animée d'un esprit politique contraire à celui de sa devancière serait exposée à subir, pendant un temps plus ou moins long, un Président de la République dont elle ne partagerait pas les vues, qui tiendrait son mandat d'une Chambre morte, et qui, par une anomalie aussi dangereuse que singulière, aurait reçu l'inexplicable privilége de survivre à ses mandants. Outre ce qu'une telle situation aurait de choquant pour l'esprit, comment ne pas redouter les effets de la contrariété de vues qu'elle produirait entre le pouvoir exécutif et la représentation nationale? Chacun sait que si le coup d'État du 18 fructidor fut accompli, c'est parce que le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents se renouvelant par tiers, tandis que le Directoire ne se renouvelait que par cinquième, il arriva qu'au bout de deux ans, la majorité parlementaire s'était transformée et se trouvait en face d'un pouvoir exécutif dont la majorité était restée la même et n'entendait point assister en silence à la défaite de son parti. En 1848, à la suite de l'élection du Président de la République, il fallut que l'Assemblée constituante se retirât et il semble qu'on puisse poser en règle générale que dans toute République *à calendrier*, c'est-à-dire, à pouvoirs nommés pour un terme fixe, l'entrée et la sortie de fonctions du pouvoir exécutif doivent coïncider avec le commencement et la fin de la législature.

Avec un système analogue à celui des États-Unis, rien de plus simple que d'établir cette coïncidence dans laquelle réside la seule chance de l'unité des vues et de l'ac-

cord de sentiments entre les deux pouvoirs. Il suffit de donner au Président de la République la même durée de mandat qu'à la Chambre des députés, et de régler le renouvellement partiel de la Chambre haute de telle sorte qu'une série en doive sortir à toutes les époques où le renouvellement intégral de la Chambre des députés devra avoir lieu. On pourra décider ensuite, afin d'éviter que tous les pouvoirs ne viennent à vaquer ensemble, que l'élection du Président sera reculée jusqu'au troisième mois de la nouvelle législature; et les deux Chambres réunies en une seule Assemblée, procéderont à cette élection avec toute l'autorité qu'elles tiendront d'un mandat récent et incontesté. La Chambre haute, il est vrai, n'aura pas été renouvelée integralement, mais elle aura reçu un quart ou un tiers de membres nouveaux, qui formeront avec les membres de la Chambre des députés, les trois quarts ou les quatre cinquièmes de l'Assemblée plénière, et somme toute, une telle combinaison serait infiniment préférable au régime de l'élection directe ou au système hybride de la désignation du Président par des électeurs spéciaux.

Mais qui ne comprend qu'une telle combinaison est absolument exclusive du droit de dissolution, et que ce droit ne saurait être exercé une seule fois sans en bouleverser pour jamais toute l'économie? Qu'un Président élu pour quatre ans dissolve au bout d'une année la Chambre des députés, il atteindra le terme de son mandat dans la troisième année de la nouvelle législature, et tous les présidents qui lui succéderont seront élus pour quatre ans par une législature qui n'aura plus elle-même qu'un an de vie, jusqu'à ce qu'un nouvel emploi du droit de dissolution ait produit un second déplacement d'échéances qui ne sera peut-être pas plus heureux que le premier.

Si le Président doit être rééligible, ce ne sera plus seulement le hasard qui présidera à toutes ces variations; le

champ sera ouvert à mille combinaisons basées sur l'intérêt de sa réélection et pourvu qu'il ait su se concilier la majorité de la Chambre haute, le droit de dissolution deviendra entre ses mains un moyen de se perpétuer au pouvoir et le renouvellement de la Chambre des députés un plébiscite déguisé.

Aussi sommes-nous convaincu que dans le régime de la République parlementaire, le Président de la République, qui doit nécessairement être armé du droit de dissolution avec le concours de la Chambre haute, ne peut cependant en être investi qu'à la condition de ne pas avoir un mandat déterminé quant à la durée de son pouvoir.

Nommé pour une durée illimitée, mais toujours révocable, il sera placé dans une position intermédiaire entre celle d'un roi constitutionnel et celle d'un premier ministre du régime de l'Amendement Grévy. Comme le roi constitutionnel, il aura un pouvoir distinct de celui des Chambres, le droit de dissolution, le *veto* au moins suspensif, des ministres responsables. Comme le premier ministre du régime de l'Amendement Grévy, il sera élu par les Chambres et il pourra être révoqué par elles, mais avec cette différence qu'étant désormais couvert par des ministres responsables, il ne sera presque jamais exposé, s'il se conduit sagement, à voir mettre en jeu sa responsabilité personnelle. Le régime de l'Amendement Grévy modifié par un ensemble de dispositions qui se tiennent et forment un tout indivisible, aura perdu ainsi la plupart de ses inconvénients. Il comprendra deux Chambres, un ministère responsable, un chef de l'État armé du droit de dissolution, et, sous cette forme améliorée, il sera bien supérieur au régime de la constitution des États-Unis, qui ne saurait offrir la même élasticité ni se plier avec la même aisance à toutes les exigences de l'opinion chez un peuple mobile et supportant impatiemment tous les obstacles.

Ce n'est point seulement au point de vue parlementaire que cette conception nous paraît supérieure à celle des États-Unis; elle présente en même temps à nos yeux deux avantages considérables, celui d'éluder la difficile question de savoir si le Président de la République sera ou non rééligible et de supprimer la crise périodique de l'élection présidentielle.

La question de la rééligibilité ou de la non-rééligibilité du Président est à vrai dire une question insoluble. Si le Président n'est pas rééligible, il est à craindre que son ambition et le vœu du pays ne conspirent à la fois contre la Constitution, et d'ailleurs il peut être souverainement imprudent d'enlever le pouvoir à un homme supérieur dans le cours d'une entreprise militaire ou diplomatique qu'il a préparée et qu'il est plus capable que tout autre de mener à bonne fin. Si, au contraire, le Président doit être rééligible, on peut prédire que dans la plupart des cas il n'usera de son pouvoir que dans le but de préparer sa réélection. L'exemple de l'Amérique ne saurait laisser d'illusions sur ce point, et, aux États-Unis, où l'usage veut que le Président ne se soumette qu'une fois à la réélection, il est passé à l'état d'axiome qu'il ne commence jamais à administrer dans l'intérêt général du pays qu'à partir de la seconde période de sa magistrature. Dans le système d'un Président élu à terme, il faut nécessairement se résigner à l'un ou à l'autre de ces inconvénients, soit à celui qu'entraîne la non-rééligibilité, soit à celui qui résulte de la rééligibilité, et, entre les deux, l'on n'a guère que le choix de celui qui paraît le moins redoutable. Mais l'un et l'autre sont d'une telle gravité, que l'on conçoit que le choix soit à peu près impossible, et qu'on doive préférer un mode d'organisation du pouvoir exécutif dans lequel cette alternative n'existe pas.

La crise électorale présidentielle ne présente point d'in-

convénients d'un caractère aussi absolu, et bien que ce soit toujours une épreuve difficile à supporter, les périls auxquels elle peut donner lieu dépendent de la nature d'esprit et du caractère du peuple chez lequel elle se produit. Mais peut-on espérer que nous ressemblions à cet égard au peuple américain, et peut-il être permis d'envisager chez nous, sans les craintes les plus vives, l'éventualité d'une crise de cette nature? L'incertitude que jetterait dans les esprits une échéance fixe et toujours prochaine, ne porterait-elle point aux affaires un préjudice plus considérable encore que celui qui résulte d'une échéance toujours pendante mais incertaine? Supporterions-nous sans un profond dégoût pour les uns et sans d'effrayants ravages dans le sein des masses, que pendant les six mois qui précéderaient la fin du mandat présidentiel, tout citoyen eût, comme candidat, le droit de se poser en concurrence avec le chef du pouvoir, pût décrier son administration, ridiculiser sa personne, l'attaquer et le faire attaquer sur toute la surface du pays par les mille voix de la presse, en jouissant de toute les immunités qui sont accordées à un candidat vis-à-vis de son adversaire électoral? Enfin, si le Président devait être élu par les Chambres, ne devrait-on pas redouter que la question présidentielle ne vînt à primer toutes les autres questions dans l'élection des députés, et ne donnât à une candidature officielle d'un nouveau genre une influence plus formidable qu'elle n'en avait eu, même aux époques où tous les droits du Parlement étaient anéantis et où le régime représentatif n'existait plus que de nom?

En suscitant incessamment les ambitions, la réélection périodique du Président de la République présenterait un inconvénient plus grave encore, celui de faire naître et de faire entrer dans les usages la candidature des principaux chefs de parti. C'est un des vices les plus connus du ré-

gime républicain que de ne pas laisser aux minorités de sauvegarde suffisante et de remettre l'autorité suprême aux chefs de la majorité, sans autre contrôle que celui de cette majorité elle-même, et sans qu'un pouvoir neutre puisse modérer les excès de la victoire et empêcher le parti vaincu d'être complétement opprimé. C'est peut-être parce que l'autorité s'y exerce d'une façon si absolue et qu'il est si difficile de la reconquérir après l'avoir perdue, que les luttes des partis affectent sous la République un caractère d'animosité et de violence qui se produit rarement au même degré sous les autres formes de gouvernement. Le seul moyen qui s'offre aux républiques pour conjurer ce péril et pour échapper aux convulsions sociales dont il n'a été que trop souvent la conséquence, consiste précisément à éviter d'appeler à la présidence de la République les chefs de parti. Les Assemblées devront donc, si elles sont sages, choisir autant que possible un homme qui ait conquis ses titres à la sympathie de la nation ailleurs que dans les luttes politiques. Un tel homme est le seul qui puisse exercer avec quelque chance de succès le pouvoir modérateur qu'impliquent le *veto* législatif et le droit de dissolution. C'est aussi le seul qui puisse recevoir de la main des Chambres des ministères différents sans que sa dignité en souffre, ou qu'il soit personnellement atteint par la défaite de son parti comme le serait un chef parlementaire. Le rôle d'un Président de la République exige donc avant tout de l'impartialité, de la modération, de la prudence, peut-être même peu d'aptitude aux succès oratoires et aux emplois brillants : en un mot, tout un ensemble de qualités négatives qui sont incompatibles avec l'idée d'un chef de parti. Appeler le *leader* de la majorité au poste de Président de la République serait à nos yeux aussi peu raisonnable que de l'appeler à la présidence de la Chambre des députés.

En indiquant les conditions qui devraient déterminer le choix du Président de la République, si l'on voulait remédier en partie aux inconvénients et aux dangers de la forme républicaine, nous ne pouvons évidemment faire cette indication que sous la forme d'un conseil abandonné par nous à la prudence de la nation et à celle des Assemblées représentatives. Nous ne nous dissimulons point, s'il faut l'avouer, combien ce conseil a peu de chance d'être écouté et quels courants d'opinion s'élèveront à certaines heures pour porter au pouvoir les favoris de la multitude. Mais encore faut-il que les institutions que nous aurons nous-mêmes préparées ne conspirent point avec les passions démocratiques pour exercer sur l'élection du Président de la République une influence pernicieuse, et c'est le résultat qui se produirait infailliblement si le Président était nommé pour un terme fixe.

Comment, en effet, la réélection périodique du premier fonctionnaire de l'État ne deviendrait-elle point le champ de bataille des partis ? Chacun d'eux ne tarderait pas à savoir que la prise de possession de la présidence est le plus sûr moyen de compléter sa victoire, de supprimer les garanties de la minorité et de rendre plus difficile la rentrée de ses adversaires au pouvoir. Assurément, ce serait trop compter sur la modération des partis politiques que d'espérer qu'ils renoncent à un triomphe trop complet quand la Constitution leur permet de l'obtenir. On les verrait donc, plusieurs mois avant l'époque de la réélection, rassembler leurs forces pour une échéance prévue, choisir leur candidat et se préparer de part et d'autre à une lutte dans laquelle il ne resterait guère de place, en dehors d'eux, pour un choix plus raisonnable et plus conforme à la nature du mandat présidentiel.

Le péril serait moins grand, ou du moins les chances de le conjurer seraient plus considérables, si le Président de

la République était nommé pour un temps indéterminé et que la vacance du pouvoir ne dût jamais se présenter que d'une manière fortuite; car les candidatures ne pourraient se préparer à l'avance ni recourir à l'agitation du dehors pour assurer leur succès. Le pouvoir parlementaire procéderait en quelques jours et parfois en quelques heures à l'élection du nouveau Président, et le nom qui serait proclamé sortant de la désignation spontanée des représentants du pays offrirait plus de garanties que si le choix avait eu lieu par tout autre procédé. Deux Assemblées politiques connaissent trop les retours de la popularité pour se laisser aller de parti pris, quand elles sont livrées à elles-mêmes et que leurs passions ne sont pas surexcitées outre mesure à sacrifier les droits de la minorité. La Chambre haute surtout devra avoir peu d'inclination pour le choix d'un candidat dont la nomination équivaudrait à l'anéantissement du pouvoir pondérateur; et, si le bonheur veut que la première élection soit sagement faite et que le Président puisse conserver longtemps son mandat à la satisfaction de tous, peut-être sera-t-il permis d'espérer que cet exemple exerce sur les choix ultérieurs une salutaire influence.

Le système que nous proposons n'est d'ailleurs pas absolument nouveau. L'institution d'une présidence à vie qui eût nécessairement entraîné la reconnaissance d'un droit de révocation plus ou moins étendu, avait été proposée à la convention d'Annapolis, lors de la discussion de la Constitution des États-Unis, par deux des hommes d'État américains les plus illustres, Hamilton et Madison. L'élection du chef de l'État par les deux Chambres réunies en une seule Assemblée est prévue, soit pour la nomination du régent, soit en cas d'extinction de la dynastie régnante, par les Constitutions de la Belgique, de la Prusse, des Pays-Bas, du Danemark, du Portugal et des Princpautés-Unies. En leur empruntant cette disposition, dont le caractère est bien plus républi-

cain que monarchique, nous nous bornons à tirer parti d'une idée qui nous a paru mériter d'être mise en lumière. Cette idée résout heureusement l'un des problèmes les plus difficiles auxquels une République ait à faire face, car elle permet d'éviter le choix direct du Président de la République par le peuple, et en même temps elle remet son élection à une Assemblée qui ne doit se réunir que dans des circonstances exceptionnelles, dont l'autorité est supérieure à celle de chacune des deux Chambres délibérant isolément et dont la désignation donne au Président, vis-à-vis des Chambres, un rôle supérieur à celui d'un simple délégué.

CHAPITRE XVI

DE LA RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DANS SES RAPPORTS AVEC LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE.

Nous ne saurions avoir la prétention de résoudre entièrement la difficulté qui semble frapper en France beaucoup d'esprits et qui résulte de la coexistence de la responsabilité personnelle du Président, avec la responsabilité spéciale du ministère. Mais cette difficulté que nous reconnaissons et qui est inhérente à la forme républicaine, n'a point à nos yeux le caractère de gravité que quelques personnes lui prêtent.

Il ne faut point oublier qu'il ne s'agit pas ici de la responsabilité pénale, mais de cette responsabilité exclusivement parlementaire qui consiste, pour l'agent responsable, à être obligé de se retirer lorsqu'il a perdu la confiance de ses mandants et à recevoir, sous la forme d'un vote de défiance, une véritable révocation. S'il était question de la responsabilité pénale, on comprendrait qu'il fût difficile de condamner un Président à l'occasion de crimes ou de délits qu'un ministère composé par les Chambres aurait commis malgré lui ou sans son assentiment, et on comprendrait également qu'il fût impossible d'imposer à un Président qui serait soumis à

ce genre de responsabilité un ministère dont les vues seraient contraires aux siennes. Mais les crimes, les délits et l'application des lois pénales, sont absolument étrangers au sujet qui nous occupe, et cette confusion une fois dissipée, on n'apercevra point de contradiction choquante à ce qu'un Président et des ministres dont les attributions sont différentes soient soumis, chacun en ce qui les concerne, à la révocation directe ou déguisée sous un vote de défiance.

Il est clair que si le Président est en désaccord avec ses ministres et si les ministres ont commis un acte que la Chambre désapprouve, la Chambre n'impliquera point dans le même blâme les ministres qu'elle veut renvoyer et le Président pour la politique duquel le renvoi des ministres serait un succès personnel. Supposer le contraire serait attribuer gratuitement à la représentation nationale une puérilité aussi grande que si on l'accusait de vouloir renverser un cabinet tout entier en blâmant sur une question spéciale un ministre dont les opinions ou les antécédents seraient notoirement contraires à ceux de ses collègues.

Le Président de la République et les ministres seront donc responsables, l'un devant l'Assemblée plénière, les autres devant les deux Chambres, de la part que chacun d'eux aura prise dans la marche des affaires publiques. Le Président de la République ne peut pas ne pas être responsable de l'usage qu'il aura fait de ses prérogatives personnelles, c'est-à-dire du droit de nommer les ministres, du droit de *veto* et du droit de dissolution. Pour le surplus, sa responsabilité sera précisément mesurée sur le plus ou moins de discrétion qu'il aura apporté dans sa participation aux affaires, discrétion dont le Parlement sera le juge le plus compétent auquel on puisse avoir recours. Si le Président abandonne à ses ministres le soin de diriger la politique quotidienne, s'il sait se renfermer dans le rôle

d'arbitre des partis, s'il se contente de veiller au maintien de l'harmonie entre les pouvoirs publics, d'être la personnification la plus haute de la nation, de se tenir au courant de ses vœux et de ses besoins, et d'user du pouvoir modérateur que les lois lui reconnaissent pour assurer, avec l'impartialité d'un chef d'État dont l'ambition n'a plus rien à attendre, le règne pacifique de l'opinion, nul doute que les attaques des partis les uns contre les autres ne passent au-dessous de lui sans l'atteindre. Les majorités pourront se modifier dans le sein du Parlement, les ministères se succéderont, mais les partis, en arrivant au pouvoir, n'auront garde d'ajouter à leurs embarras celui d'une révolution présidentielle, et ils s'estimeront heureux de rencontrer à la tête de l'État un guide suprême dont l'autorité sera depuis longtemps acceptée de tous et le désintéressement assez connu pour qu'il ne porte d'ombrage à personne.

Si au contraire le Président de la République veut exercer une part plus ou moins large de gouvernement personnel, s'il administre dans l'intérêt d'un parti, s'il emploie l'influence qu'il tient de sa charge à faire triompher une politique déterminée ou à assurer au détriment des autres partis le succès d'un ministère, il est évident que le jour où la majorité aura changé, sa chute devra suivre de près celle des ministres avec lesquels il aura contracté une aussi dangereuse solidarité. S'il joint sa démission à la leur, personne ne devra s'en étonner, et, s'il ne le fait pas, il n'est guère probable qu'à moins de circonstances exceptionnelles, les deux Chambres consentent à laisser à la tête de l'État l'adversaire déclaré de leur politique, sans user du droit de mettre elles-mêmes en jeu la responsabilité présidentielle.

En réalité, la seule question qui subsiste est celle qui consiste à se demander jusqu'à quel point le Président de

la République voudra agir par lui-même, et à rechercher les moyens propres à faire qu'il agisse le moins possible. Cette question embarrassera longtemps les hommes d'État, et la solution qu'elle peut recevoir dépend trop évidemment des circonstances, du caractère des hommes et de l'état d'esprit d'une nation pour qu'il soit possible, même en posant des règles générales, de leur donner un caractère de précision absolue.

Toutefois, nous inclinons à penser que, sur cette question elle-même, les difficultés ont été un peu exagérées. Même sous la Monarchie, la célèbre maxime : *Le roi règne et ne gouverne pas*, comporte dans son application une certaine latitude. On a vu des souverains constitutionnels, la reine Victoria par exemple, pratiquer moins que leur droit et renoncer en tout ou en partie à faire peser leur volonté dans l'exercice des prérogatives directes de la couronne, telles que le droit de dissolution ou le droit de nomination des pairs. D'autres, parmi les plus constitutionnels, ont pu, tout en suivant scrupuleusement les règles parlementaires, conserver de secrètes préférences ou montrer plus de laisser-aller avec les ministres qui leur agréaient. C'est ainsi que le roi Léopold de Belgique s'abstenait de lire en personne le discours du trône lorsque ce discours devait contenir l'exposition d'une politique qu'il n'approuvait pas. Le roi constitutionnel, sans sortir du rôle passif qui lui convient, sera naturellement moins disposé, si la politique de ses ministres lui semble dangereuse que si elle est conforme à ses vues, à leur accorder au besoin l'appui de la prérogative royale. D'un autre côté, l'évidence indique que si un ministère est en complet accord de sentiments avec le roi, celui-ci hésitera moins à user du droit de donner des conseils à ses ministres et, par conséquent, interviendra dans le gouvernement d'une façon plus effective. Le caractère personnel du roi, l'humeur des ministres, celle du

Parlement décideront mieux de ces nuances que ne saurait le faire la loi la plus savante. Au fond, elles importent assez peu si la volonté du Parlement est toujours obéie, et le seul principe qui se dégage de ces hypothèses diverses nous paraît être que la limite précise du droit d'intervention du roi commence, d'une part, là où cette intervention pourrait le compromettre dans la lutte des partis, et, d'autre part, là où elle aurait pour effet de porter indirectement atteinte à l'indépendance du Parlement ou à la liberté électorale. La maxime : *Le roi règne et ne gouverne pas*, ne veut point dire autre chose, et les oppositions, lorsqu'elles invoquent cette maxime sous une Monarchie parlementaire, l'entendent dans ce sens que le roi ne doit point, en jetant son influence personnelle dans la balance, déplacer entre les partis l'équilibre des forces, ni surtout disposer d'une influence extra-parlementaire dont il puisse se servir pour diriger indirectement les votes des électeurs ou ceux de la représentation nationale.

Sous une République, l'intervention du Président devra recevoir à peu près la même limite, mais devra en même temps être entendue dans son sens le moins restrictif. Ainsi, on reconnaît généralement qu'un Président de la République n'est pas tenu à la même réserve qu'un roi constitutionnel en ce qui concerne l'expression de ses opinions. Dans une Monarchie, le discours du trône est l'œuvre à peu près exclusive du ministère; dans une République, les messages du Président pourront être son œuvre personnelle, ils lui serviront à faire connaître ses vues et à donner ses conseils au Parlement et au pays toutes les fois qu'il se présentera une circonstance grave à l'intérieur ou à l'extérieur. L'exercice du *veto* sur les lois et le droit de dissolution de la Chambre des députés pourront aussi être réservés à peu près exclusivement au Président de la République, et si ses ministres ne cessent pas abso-

lument d'y participer, ce ne sera plus que dans la mesure de l'influence que leur donne le droit de se retirer, vis-à-vis d'un chef d'État qui sera quelquefois prêt à leur faire des concessions pour éviter leur retraite.

La part du Président d'une République parlementaire dans l'exercice habituel des attributions du pouvoir exécutif, c'est-à-dire dans l'administration quotidienne du pays, est peut-être plus difficile à établir. Mais à défaut de règles énonciatives, il n'est pas impossible de caractériser sur ce point notre pensée par un exemple tiré de notre histoire contemporaine.

Nous avons eu, de 1830 à 1848, une Monarchie constitutionnelle sous laquelle on a beaucoup reproché au roi de gouverner. Ce n'est point ici le lieu de rechercher si ce reproche était justifié, et si le fondateur d'une dynastie élue pour assurer le triomphe de certains principes, peut jamais pratiquer le même degré d'abstention que l'héritier d'une Monarchie placée au-dessus de toutes les discussions. Mais, en fait, il est vrai que le roi Louis-Philippe a participé au gouvernement d'une manière effective, et a fait accepter à ses ministres l'intervention d'une influence qui savait se concilier avec les nécessités du régime représentatif, sans refuser de s'y soumettre et en même temps sans abdiquer. Cependant le roi Louis-Philippe était un souverain constitutionnel. Jamais ses adversaires n'ont révoqué en doute qu'il ne se fît un devoir de céder en toute circonstance à la volonté du Parlement et de sacrifier au besoin son opinion et ses tendances au sentiment de la Chambre élective. S'il est vrai qu'il ait commis une faute qui ait contribué à sa chute, cette faute n'a point consisté, quoi qu'on dise, à trop gouverner ni à tenir trop vivement à son opinion personnelle, mais à avoir conçu à un moment donné une opinion erronée sur l'emploi de la prérogative royale, et à n'avoir point

changé son ministère quand il eût été prudent de le changer. Cette erreur ne saurait donc infirmer la valeur de l'exemple que nous invoquons, puisqu'elle tient à l'exercice de la prérogative personnelle du roi et non à son intervention dans le pouvoir exécutif. Aussi rien ne s'oppose-t-il à ce que le Président d'une République constitutionnelle et parlementaire exerce dans l'État une autorité et une influence analogues à celles qu'exerçait, sous le régime de 1830, le roi Louis-Philippe. Cette autorité et cette influence, excessives peut-être dans un régime monarchique, conviendront, au contraire, à une République et à un pouvoir électif dont le dépositaire est choisi, non point à raison de sa naissance, mais à raison de sa capacité réelle ou présumée, de ses services antérieurs et de ceux que son pays attend de lui pour l'avenir.

Tous les Présidents de République seront-ils disposés à se contenter de la part qui leur est faite dans le régime que nous proposons? Nous ne saurions l'affirmer; mais l'essentiel est que cette part soit suffisante; et, si l'organisation des pouvoirs publics est conçue de telle sorte que le Président ait intérêt à ne pas sortir de ses attributions; si le pouvoir parlementaire possède un moyen constitutionnel de réprimer ses empiétements et d'en arrêter le cours, le législateur ne saurait assurément faire davantage.

L'institution de la présidence pour une durée illimitée nous paraît précisément devoir rendre l'immixion du Président dans les attributions ministérielles moins fréquente qu'elle ne le serait dans tout autre système, car dans ce régime le premier intérêt du Président est de se maintenir, et sa meilleure chance de conserver le pouvoir consiste à éviter de provoquer des conflits ou d'engager sa responsabilité dans des entreprises hasardeuses; d'un autre côté, le droit de révocation que conservent toujours les

deux Assemblées établit à leur profit la sanction la plus efficace que puisse créer un acte constitutionnel. Enfin, l'intervention exclusive des ministres dans les débats parlementaires garantit, autant que possible, la pratique sincère de la responsabilité ministérielle, et, en imposant au Gouvernement la nécessité d'un constant accord avec la majorité des deux Chambres, elle forme un puissant obstacle contre les tentatives du pouvoir personnel.

Si, au contraire, le Président de la République était élu pour quatre années, il serait à craindre que l'intérêt de sa réélection ne dominât chez lui l'intérêt de son maintien. En face d'une échéance prévue, surgiraient nécessairement des candidatures contre lesquelles le Président serait tenu de lutter de popularité. Aux promesses de ses adversaires, il faudrait qu'il répondît par des services personnels ou par quelque action d'éclat, et il serait fatalement poussé à substituer sa responsabilité à celle de ses ministres.

Le régime que nous voudrions voir adopter ne présenterait pas les mêmes inconvénients. Tout au contraire, il serait de nature à influer heureusement sur l'attitude du Président de la République en mettant son intérêt d'accord avec les devoirs de sa charge; et s'il ne suffisait point à conjurer tous les périls qui résultent pour le régime représentatif de l'état républicain, il aurait du moins le mérite de les atténuer dans la mesure du possible.

CHAPITRE XVII

DU MODE DE RECRUTEMENT DE LA CHAMBRE HAUTE.

La question du mode de recrutement de la Chambre haute présente d'autant plus de difficultés qu'il est à peu près impossible de s'appuyer sur une base certaine, pour la résoudre, et que les combinaisons les plus diverses peuvent se présenter avec des titres à peu près égaux, ou du moins avec la même absence de titres indiscutables. Si nous vivions sous un régime fédératif, ou si nous possédions les éléments d'une vie provinciale assez forte pour remplir à peu près les mêmes conditions, c'est à ces éléments que nous devrions naturellement nous adresser; mais, ne les possédant point et ne pouvant les créer sans l'aide du temps, il faut que nous nous résignions à recourir à un système plus ou moins artificiel. A défaut d'une combinaison qui s'impose par elle-même, la meilleure sera celle qui répondra le mieux à l'idée que nous nous faisons d'une Chambre haute, du rôle qu'elle doit remplir dans l'État, et des services qu'elle est appelée à rendre sous un régime républicain.

Nous avons dit que la principale mission de la Chambre haute était de se livrer à une œuvre de révision et de con-

trôle, d'ouvrir un recours à la nation contre les erreurs ou les usurpations de la principale Assemblée, de donner à l'opinion publique le temps de se consulter, et parfois de permettre aux passions de se refroidir, en arrêtant jusqu'à de nouvelles élections la promulgation de réformes trop hardies ou trop précipitées ; enfin, de jouer le rôle d'arbitre entre le chef du pouvoir exécutif et les majorités parlementaires, et de lui accorder, au besoin, le droit de dissoudre la Chambre des députés. Telles sont les attributions qui doivent faire de la Chambre haute le rempart des libertés publiques contre les excès d'une Convention dans tout pays où le régime représentatif est en vigueur et où, la nation ne pouvant participer directement à son gouvernement, il est toujours possible qu'à un moment donné ses mandataires abusent volontairement de leur mandat ou se trompent involontairement sur ses véritables intentions.

Une Assemblée qui ne serait point en communication constante avec le sentiment public, qui représenterait des intérêts distincts de ceux du reste de la nation, ou qui serait un corps fermé et ne représentant rien que lui-même, n'aurait évidemment aucune chance d'interpréter l'opinion réelle du pays avec plus d'exactitude que la Chambre des députés ou de redresser utilement ses erreurs. D'un autre côté, si sa composition ne donnait point de garanties certaines de maturité, de prudence, et, au besoin, de timidité de la part de ses membres, rien ne permettrait d'espérer qu'elle exerçât un contrôle utile ou qu'elle imposât un frein aux innovations téméraires, en un mot, qu'elle eût le désir ou le pouvoir de modérer l'action de la Chambre la plus directement élective. Si son origine et sa composition ne lui donnaient que peu de crédit sur la nation ou excitaient contre elle les défiances du plus grand nombre, il est douteux qu'elle trouvât en elle-même assez de force pour résister, avec quelque chance de succès, aux

entreprises de la principale Assemblée, pour faire accepter son intervention par le pays et conserver l'espérance de ramener l'opinion publique à sa manière de voir. Enfin, si elle procédait de la même origine que la Chambre des députés ou d'une origine qui lui permît de prétendre à une influence égale et de même nature, la coexistence de ces deux Assemblées donnerait lieu à d'interminables conflits et introduirait une véritable anarchie dans l'État. Un gouvernement peut avoir besoin de freins et de contre-poids; il ne saurait avoir deux têtes, et, sous un régime représentatif, la Chambre des députés est la tête qui conçoit et qui commande; la mission de la Chambre haute consiste à contrôler, non à diriger, à empêcher la Chambre des députés d'exercer un pouvoir sans limites, non à l'empêcher d'exercer un pouvoir prépondérant.

Pour réaliser ces conditions, il est nécessaire que la Chambre haute procède plus ou moins directement de l'élection, qu'elle ne représente point un corps d'électeurs isolés et sans liens avec le reste du pays, et qu'elle trouve dans son origine ou dans ses attributions assez d'autorité pour remplir le but qui lui est assigné, sans cependant rivaliser d'influence avec la Chambre des députés, dans laquelle doit se concentrer l'action gouvernementale.

Quelques personnes semblent croire que l'institution d'une seconde Chambre importe seule, et que, cette Chambre une fois créée, les autres conditions se rempliront d'elles-mêmes, quel qu'ait été le système auquel on se soit adressé pour y parvenir. C'est ainsi qu'on entend énoncer chaque jour, à titre d'axiomes, un certain nombre de propositions qui auraient besoin d'être vérifiées ; par exemple : « que la Chambre haute sera toujours conservatrice, » — « qu'elle sera toujours d'accord avec le pouvoir exécutif, qui est lui-même nécessairement conservateur, » — ou encore « qu'il n'y a pas à s'inquiéter d'assurer la prépondérance de

la Chambre des députés, qui sera toujours la plus influente et la plus populaire, et qu'il faut craindre bien plutôt que la Chambre haute n'ait un rôle trop effacé.»

Il serait plus juste de dire que toutes les Chambres hautes qui ont existé en France, ayant été nommées par le Gouvernement et composées de membres de l'aristocratie ou d'anciens fonctionnaires, ont naturellement été conservatrices, que par la même raison elles ont toujours été d'accord avec le Gouvernement qui les instituait et n'ont jamais exercé d'influence sérieuse sur le pays. Encore, cette observation ne serait-elle pas absolument juste si on l'appliquait à la Chambre des pairs de la Restauration qui, trouvant dans l'hérédité des conditions d'indépendance d'une nature spéciale, n'a pas toujours été d'accord avec le Gouvernement et a exercé une bienfaisante influence, notamment lorsqu'elle s'est opposée au rétablissement du droit d'aînesse et à la loi de M. de Peyronnet contre la presse.

L'axiome relatif aux Chambres hautes se réduit donc à cette maxime d'ailleurs incontestée, que, quand elles sont nommées par le pouvoir et composées par lui d'anciens fonctionnaires, elles sont généralement d'accord avec le pouvoir qui les nomme, souvent moins libérales encore que lui, et ont toujours un rôle effacé et une influence nulle. On peut ajouter à cette première vérité, que tout corps un peu nombreux et dans lequel dominent certaines tendances tend à s'assimiler assez vite les éléments nouveaux qui entrent dans son sein, de telle sorte que, dans une Chambre haute nommée à vie, s'il se trouvait par hasard quelques membres qui ne fussent pas conservateurs, la plupart d'entre eux ne tarderaient pas à le devenir. Mais faut-il conclure de là que si une Chambre haute était élue par le suffrage universel au même titre que la Chambre des députés, ces deux Assemblées, issues de la même origine et composées des mêmes éléments, seraient animées de dis-

positions différentes ? Croit-on que, par un prodige assez analogue à la communication du Saint-Esprit, il suffira de passer sous la porte au-dessus de laquelle sera écrit le nom de « Chambre haute » pour être subitement inspiré de l'esprit de sagesse, de prudence et de modération ? S'il en était ainsi, il faudrait donner à tous les corps constitués le nom de Chambre haute. Malheureusement, l'influence qu'exercent le caractère ou le titre de la fonction sur celui qui en est revêtu n'a point jusqu'ici produit de tels effets, ni dispensé de prendre les précautions nécessaires pour ne la confier qu'à des hommes capables de la bien remplir. C'est parce que le mode de nomination des Assemblées n'est pas une question indifférente, que l'élection de la Chambre des députés, par le suffrage populaire, a toujours été considérée comme indispensable à l'accomplissement de son rôle. La même raison veut que la Chambre haute, ayant à remplir un rôle différent, demande à une autre origine des qualités d'un autre ordre.

Écartons donc ces aphorismes trop faciles à ramener à leur juste valeur. Ne recherchons pas davantage s'il est certain que le pouvoir exécutif sera toujours conservateur. Nous nous sommes efforcé de faire que ce ne fût pas impossible, en distinguant soigneusement ses fonctions des fonctions ministérielles ; car il est clair que si la présidence de la République devait être confondue avec le ministère, dont l'essence est d'être occupé successivement par les partis opposés, le premier ministre ne saurait appartenir perpétuellement au parti conservateur. Efforçons-nous d'achever notre tâche, en cherchant le moyen de constituer une Chambre haute qui soit conservatrice et qui puisse être populaire, et gardons-nous de remettre ce résultat au hasard.

On voit, par ce qui précède, que notre but ne saurait être rempli à aucun degré, si la Chambre haute devait être élue par le suffrage universel, et dût-on

recourir à des conditions d'éligibilité fort sévères pour tempérer l'action de ce mode de suffrage, nous ne nous rendrions pas un compte exact de ce que pourraient être des conditions d'éligibilité assez sévères pour être efficaces. L'âge, par exemple, est généralement considéré comme une garantie, parce que le plus souvent la maturité l'accompagne, et à ce point de vue on pourrait comprendre que nul ne fût électeur de la Chambre haute avant un âge assez avancé. Mais du moment où il ne s'agirait plus que des éligibles, pourrait-on espérer que les conditions d'âge les plus rigoureuses missent jamais le suffrage universel dans l'impossibilité de rencontrer et de choisir un vieillard turbulent? La même observation s'appliquerait aussi bien au cens d'éligibilité, et pourrait au besoin s'appuyer sur une expérience récente, car chacun sait que, dans les départements où les opinions les plus avancées ont obtenu la majorité, le suffrage universel a pu s'adresser à des millionnaires pour en faire ses représentants et ne s'est jamais trouvé au dépourvu. Quant à la condition qui consisterait à avoir rempli certaines fonctions publiques, elle pourrait, dans les départements conservateurs, donner un avantage marqué aux anciens fonctionnaires du régime impérial; mais dans les autres départements, elle ne serait pas plus difficile à éluder que les conditions précédentes, et, fallût-il circonscrire les candidatures parmi les anciens membres des Assemblées législatives, les anciens ministres ou les anciens préfets, il ne se rencontrerait pas un département où une nuance d'opinion manquât de représentants. La recherche du candidat serait peut-être pour les comités électoraux une œuvre pénible; le choix de l'homme pourrait être relégué au second plan, et tel parti pourrait être obligé de donner ses voix à un candidat auquel il ne se fût pas adressé librement; mais sauf ce grave inconvénient, la Chambre haute représente-

rait absolument la même opinion que la Chambre des députés, et ne pourrait par conséquent lui servir de contre-poids.

On ne saurait d'ailleurs manquer d'être frappé de l'incompatibilité qui existe entre l'idée de remettre une élection au suffrage universel, c'est-à-dire à la souveraineté nationale elle-même et l'idée de lui imposer en même temps des conditions d'éligibilité plus ou moins arbitraires. Il est déjà assez difficile dans la pratique de faire respecter les conditions de la loi électorale, et notamment celle qui est relative à l'inéligibilité des citoyens privés de leurs droits politiques par un jugement. Qu'arrivera-t-il si le suffrage universel procède à la nomination de la Chambre haute, en violant systématiquement la loi qu'on nous propose, et si un mot d'ordre parti de Paris et exécuté dans un plus ou moins grand nombre de départements consiste à ne tenir aucun compte des catégories d'éligibles ? Q'arrivera-t-il si la Chambre haute élue dans de telles conditions est composée en majorité d'inéligibles ? Il est permis de supposer que son premier soin sera de se valider elle-même et de mettre ainsi à néant toutes les précautions du législateur. Que deviendra dans ce cas le rôle conservateur de cette Assemblée, et où seront les espérances qu'on fonde sur son établissement ?

Ajoutons que si la Chambre haute était élue par le suffrage universel, le petit nombre de membres attribués à chaque département ne permettrait point de recourir au vote par arrondissement. Si donc on voulait créer une différence d'origine entre la Chambre haute et la Chambre des députés, ce serait sans doute pour cette dernière qu'on serait conduit à rétablir le suffrage d'arrondissement. Mais c'est ici qu'éclaterait la plus singulière de toutes les contradictions. On reviendrait au suffrage d'arrondissement pour la Chambre populaire, et en même temps on conserverait le scrutin de liste pour la Chambre conservatrice ! Non-seule-

ment le scrutin de liste, mais le scrutin de liste appliqué à un ou deux noms, c'est-à-dire se présentant dans les conditions défectueuses où ont eu lieu depuis deux ans les élections partielles, sans cette possibilité de transactions entre les diverses nuances de la majorité, qui forme dans ce mode de suffrage la seule chance de succès du parti conservateur !

Assurément un tel système ne saurait soutenir l'épreuve d'une discussion sérieuse, et le seul moyen de rencontrer dans la composition de la Chambre haute les garanties conservatrices que doit nécessairement présenter cette assemblée si elle veut répondre à un but quelconque, est de chercher en dehors du suffrage universel direct une combinaison plus rassurante.

Le régime qui tendrait à s'adresser aux électeurs, au lieu des éligibles, pour leur imposer des conditions, et notamment pour leur demander le payement d'un cens très-élevé, serait assurément plus efficace; mais il ne paraît guère applicable en France. Personne n'a proposé d'y recourir, et il aurait d'ailleurs l'inconvénient de faire de la Chambre haute la représentation d'intérêts distincts de ceux du reste de la nation.

Le système du suffrage à deux degrés rencontre au contraire un certain nombre de partisans; ce n'est pas seulement pour l'élection de la Chambre haute, que ce système a été préconisé; depuis l'établissement du suffrage universel, il avait été défendu à maintes reprises pour l'élection de la Chambre des députés elle-même, et beaucoup d'esprits distingués estiment encore aujourd'hui qu'un suffrage à deux degrés donnerait des résultats préférables à ceux du suffrage direct. Nous ne saurions, pour notre compte, admettre cette opinion. L'espoir d'un choix meilleur ou différent, n'a en effet d'autre fondement dans le régime du suffrage à deux degrés, qu'une hypothèse d'après laquelle on se figure que les électeurs du premier degré procéde-

raient tranquillement à la nomination de ceux du second, sans s'inquiéter jamais du résultat de leur choix et sans se demander pour quel candidat leurs mandataires devraient se prononcer. Mais cette hypothèse est-elle croyable? Les candidats et les partis, s'ils pensent avoir plus de chances avec le suffrage universel qu'avec les électeurs du second degré, oublieront-ils leurs intérêts au point de ne pas agir sur l'électeur primaire et de le laisser à son indifférence ou à sa tranquillité d'esprit ? L'électeur primaire lui-même sera-t-il disposé à n'exercer aucune influence sur l'élection ? Les personnes qui s'arrêtent à cette supposition et qui s'efforcent de donner des arguments à l'appui de leur opinion, raisonnent constamment comme si les noms des candidats devaient être inconnus des électeurs du premier degré et ne pas les intéresser. Cela peut être vrai au lendemain d'une révolution, lorsqu'il s'agit de nommer une Chambre plus ou moins composée d'hommes nouveaux ; mais en temps ordinaire il n'en est presque jamais ainsi. Le plus souvent, quand une élection a lieu, il ne s'agit point de chercher un candidat, mais de savoir si le député sortant que chacun connaît sera réélu ou ne rentrera pas à la Chambre. C'est une question qui est à la portée de tout le monde, sur laquelle tout le monde a une opinion bonne ou mauvaise, raisonnée ou sans fondement, et qui, par son caractère personnel, offre bien autrement d'intérêt que la désignation de quelques notables destinés à former des électeurs du second degré. En face d'une telle question, ce serait mal comprendre le génie des foules que de ne pas penser qu'elles iront droit au but, et que si elles vont au vote ce sera pour formuler elles-mêmes la réponse en nommant des électeurs dont le suffrage soit assuré au candidat de leur choix. Dans tous les cas, il n'est point à espérer que le suffrage universel se décide à émettre d'une façon in-

consciente un simple vote de premier degré. Quand le peuple ne voit pas clairement le sens de son vote, il ne quitte point ses travaux pour aller voter, et si au lieu d'être une fiction le suffrage à deux degrés devait être appliqué dans l'esprit de son institution, il serait douteux qu'on obtînt la présence d'un nombre d'électeurs suffisant pour procéder à la première désignation.

A ce dernier point de vue, peut-être pourrait-on craindre que l'emploi du suffrage à deux degrés ne faussât l'élection en multipliant les abstentions. Il est possible, en effet, que la fraction la plus considérable des électeurs primaires n'attache guère d'intérêt à une élection tendant à nommer des électeurs, qu'elle ne voie rien au delà et qu'elle s'abstienne de se rendre au scrutin. Mais il est infiniment moins probable que le groupe le plus remuant et le moins nombreux montre la même indifférence ou le même manque de perspicacité. C'est une vérité bien connue que toutes les formalités qui tendent à compliquer les opérations électorales sont plus nuisibles au parti conservateur qu'à ses adversaires. Si cette règle devait s'appliquer au suffrage à deux degrés, loin de donner des résultats supérieurs à ceux du suffrage direct, il tendrait à exagérer, au contraire, les dangers contre lesquels on cherche à se prémunir.

Dans tous les cas, l'hypothèse la plus avantageuse serait que le suffrage à deux degrés produisît des résultats absolument identiques à ceux du suffrage direct. C'est le phénomène qui se présente aux États-Unis, à chaque élection présidentielle. Nul électeur du second degré n'est nommé qu'après avoir déclaré pour quel candidat il se propose de voter, et sauf les chances de corruption ou de violation de mandat qui sont inhérentes à ce système, l'élection est la même que si le suffrage universel avait été appelé à se prononcer directement.

CHAPITRE XVIII

DU MODE DE RECRUTEMENT DE LA CHAMBRE HAUTE

— Suite —

Pour assurer au suffrage à deux degrés une valeur propre et pour éviter que le mandat impératif ne le rende illusoire, le seul moyen qui puisse être employé avec succès est celui qui consiste à prendre pour électeurs du second degré les membres d'un corps constitué, procédant directement du suffrage populaire, comme le font chez nous les conseils municipaux et les conseils généraux. Dans ce cas, les abus du mandat impératif ne peuvent guère prendre de proportions inquiétantes, car les membres de ces conseils ne sont point désignés à la veille d'une élection, pour procéder à cette élection et pour rentrer ensuite dans la vie privée. Ils sont élus à des époques déterminées pour administrer des intérêts de premier ordre et choisis en considération des garanties qu'ils offrent pour la bonne gestion de leur mandat. En s'adressant à eux pour leur confier la nomination des membres de la Chambre haute, on s'adresserait donc à des notabilités recrutées par la voie de l'élection, destinées à demeurer en communication constante avec le corps électoral, animées du même esprit, préoccupées des mêmes intérêts, mais agissant en

vertu de leur propre initiative, ne se bornant pas à déposer sous l'impulsion de leurs électeurs un bulletin désigné à l'avance, mais ayant la volonté et le pouvoir d'émettre un vote qui leur appartienne.

Toutefois, il semble qu'entre les conseils municipaux et les conseils généraux, il y ait à faire une distinction utile, et que, même dans le système du suffrage à deux degrés, tous deux ne puissent pas être appelés avec le même avantage à rendre les mêmes services.

Les membres des conseils municipaux sont bien des notabilités; mais ce sont des notabilités municipales. Ils n'ont pas été élus, si l'on en excepte les conseillers municipaux de quelques villes, pour résoudre des questions politiques, et s'ils devaient procéder à la nomination des membres de la Chambre haute, ils le feraient en ne représentant à peu près qu'eux-mêmes. En outre, le nombre des membres des conseils municipaux n'est pas exactement proportionné à la population. Une commune de cent habitants possède dix conseillers municipaux, tandis qu'une ville de soixante mille âmes et au-dessus n'en possède que trente-six, et si la loi reconnaissait aux uns et aux autres un droit électoral identique, elle donnerait aux plus petites communes le moyen de prévaloir dans chaque département sur l'immense majorité de la population.

Le système de la nomination par les conseils généraux ne présente pas les mêmes inconvénients et devait naturellement séduire la plupart de ceux qui se sont préoccupés de la délicate question du mode de recrutement de la Chambre haute. Les conseils généraux ne sont cependant pas, à proprement parler, des assemblées politiques, et sauf la mission que leur a donnée récemment la loi Treveneuc, ils n'ont guère que des attributions purement administratives. Mais quelle que soit à cet égard leur situa-

tion légale, il y a un fait qui est plus fort que la loi ; c'est que de tous côtés la politique pénètre jusqu'à eux et se mêle à toutes les manifestations de leur existence. Tout conseiller général a une opinion que la plupart du temps sa circulaire fait connaître, et son élection provoque une lutte politique. Dès qu'il entre en session, il est appelé à nommer son bureau ; cette désignation est encore dirigée par des considérations exclusivement politiques et a pour conséquence de marquer nettement dès le début la division des partis dans le conseil général. Sur les questions d'instruction, sur les rapports à entretenir avec le préfet, sur les vœux qui rentrent dans les attributions du conseil général, de nouvelles questions politiques s'engagent, et il est rare que la session ne se termine pas par le vote ou par le rejet d'une adresse, où l'ingénieux emploi de la formule « hors séance » permet à chacun d'exprimer son opinion sur le chef du Gouvernement et sur les questions constitutionnelles. Aussi n'attachons-nous aucune espèce de valeur à l'argument dont se servent quelquefois les adversaires de l'élection de la Chambre haute par les conseils généraux, et qui est fondé sur les inconvénients qu'il y aurait à faire entrer la politique dans les assemblées départementales. A tort ou à raison la politique est dès à présent dans ces assemblées ; quoi qu'on tente pour l'en exclure, elle n'en sortira pas, et, plutôt que de s'arrêter à une fiction légale, il vaut mieux tirer d'un fait que nous ne saurions empêcher les avantages ou les compensations qu'il comporte.

Parmi ces compensations, la principale à nos yeux est précisément la possibilité de confier aux conseils généraux l'élection de la Chambre haute. C'est en eux que réside la force élective la plus conservatrice qui existe dans notre pays. Issus du suffrage direct, ils subissent, comme tous les corps qui doivent leur origine à l'élection, l'influence

des courants auxquels l'opinion publique obéit, mais ils la subissent avec plus de lenteur et à un moindre degré que tous les autres.

Nous ne prétendons point que l'élément conservateur domine aujourd'hui dans les quatre-vingt-six conseils généraux. S'il en était ainsi, ils ne refléteraient point l'état réel du pays. Nous ne voulons pas rechercher non plus ce qu'ils pourraient être, dans l'hypothèse où la nation elle-même serait atteinte tout entière de la contagion radicale. Supposer un mal de cette nature, c'est supposer un mal sans ressource, et chacun conçoit que si la nation tout entière était atteinte, ce serait perdre sa peine que de demander à un mode quelconque d'élection un résultat contraire. Ne demandons aux conseils généraux que ce qu'ils peuvent nous donner. Ils nous donneront l'expression de l'opinion réelle du pays, mais son expression permanente, plus réfléchie, moins sensible aux brusques retours, aux engouements éphémères et aux subites défaillances que l'expression mobile et aveugle de la même opinion telle que nous la donne trop souvent le suffrage universel et direct.

C'est à ce titre que les conseils généraux nous paraissent indiqués pour coopérer à la formation d'une Assemblée appelée à exercer un pouvoir modérateur, à résister aux entraînements de la Chambre des députés, à défendre l'opinion permanente du pays contre l'opinion conçue dans une heure de colère ou d'égarement, en un mot à en appeler de Philippe ivre à Philippe à jeun.

Toutefois, devrons-nous nous adresser aux conseils généraux seuls? Si ces conseils généraux étaient de véritables Assemblées provinciales, nous n'hésiterions pas à répondre affirmativement. Malheureusement, il leur manque une circonscription plus étendue et un plus grand nombre de membres. A côté des départements où ils atteignent le

chiffre de soixante, il en est où ils ne dépassent pas celui de dix-sept [1], et il est facile de concevoir que l'on hésite à remettre à quinze ou vingt personnes seulement une prérogative aussi considérable que l'élection des membres de la Chambre haute. On pourrait redouter que le choix qui sortirait de ces réunions n'eût pas aux yeux du pays un prestige suffisant, qu'il ne fût déterminé par des brigues ou par de mesquines rivalités, et qu'il ne donnât lieu à des combinaisons d'intérêt locaux ou privés au milieu desquelles l'intérêt général du pays risquerait d'être relégué au second plan ou sacrifié entièrement.

Plusieurs personnes ont proposé de remédier à ce danger en appelant les conseils généraux de toute une région à délibérer et à faire un choix en commun. Mais autant ce système pourrait présenter d'avantages si les conseils généraux faisaient partie d'une organisation régionale permanente et étaient appelés à intervalles périodiques à y représenter et à y gérer des intérêts communs, autant il semble difficile de les réunir exceptionnellement en les faisant sortir de leur cadre naturel pour procéder tous les trois ou quatre ans, sans entente préalable, à une élection que rien n'aurait préparée. Non-seulement l'Assemblée électorale qui serait ainsi formée aurait l'inconvénient d'être peu homogène, mais ce qui serait plus fâcheux encore, elle serait composée de trois ou quatre assemblées, dont chacune, formant un corps vivant et homogène, serait sans lien avec les autres. Ce ne serait donc point entre électeurs, mais entre départements, que, par la force des choses, les questions seraient agitées et résolues. Le plus souvent, l'accord résulterait d'une répartition des siéges vacants, à la suite de laquelle chaque conseil général procéderait isolément au choix des candidats qui lui seraient attribués, de telle sorte

1. Les Pyrénées-Orientales.

que le vote de l'assemblée commune se bornant à une ratification de pure forme, le système proposé n'apporterait au système de l'élection pure et simple de la Chambre haute par les conseils généraux, dans le sein de chaque département, aucune amélioration réelle. Il pourrait même lui apporter une aggravation sensible dans le cas où un accord n'aurait point lieu entre les divers départements, car il permettrait à deux d'entre eux de donner, en se coalisant, la majorité à une liste où ils seraient seuls représentés.

Ces raisons, dont nous sommes loin de méconnaître la gravité, n'iraient point cependant jusqu'à nous déterminer à renoncer au vote des conseils généraux ou à nous faire abandonner le système de l'élection par régions ; mais en nous faisant sentir la nécessité d'une combinaison meilleure, elles nous ont porté à nous demander s'il ne conviendrait point d'adjoindre aux membres des conseils généraux d'autres notabilités, et de donner ainsi à l'assemblée électorale une composition moins exclusive.

Si l'on faisait entrer dans son sein un certain nombre de magistrats électifs, tels que les présidents des tribunaux de commerce, des chambres de commerce, etc., auxquels pourraient se joindre un très-petit nombre de représentants du clergé, de la cour d'appel et des délégués des facultés, on obtiendrait ainsi une véritable représentation de toutes les forces sociales. L'élément purement électif des conseils généraux y serait en majorité. Les notabilités commerciales ou industrielles, procédant elles-mêmes d'une élection indirecte, auraient leur place marquée dans l'Assemblée. Les représentants de la magistrature, du clergé et de l'enseignement seraient les seuls membres qui aient une origine étrangère à l'élection, mais ils seraient en trop petit nombre pour exercer sur l'Assemblée d'autre influence que celle

de la persuasion, et leur présence ne saurait causer aucune inquiétude aux partisans du système qui veut que les électeurs de la Chambre haute procèdent eux-mêmes de l'élection. Dans tous les cas, ils viendraient représenter des corps que leur haute situation place dans un état d'indépendance à peu près complète vis-à-vis du pouvoir exécutif, et qui pourront voir cette indépendance s'accroître, si une nouvelle loi sur la magistrature permet aux cours d'appel d'intervenir dans la nomination des magistrats, et si la loi de l'enseignement supérieur rétablit pour les chaires des facultés le concours ou l'élection.

Cette adjonction n'aura point, il est vrai, pour conséquence de donner à l'Assemblée régionale le caractère homogène que nous eussions souhaité pour elle, mais qui sera impossible à obtenir tant qu'il ne se sera point formé de véritables intérêts régionaux. Mais du moins elle aura l'avantage de ne point laisser les conseils généraux les uns vis-à-vis des autres, et de permettre à des éléments étrangers de les départager en cas de conflit. En outre, il est probable que ces éléments se grouperont pour la défense des intérêts spéciaux qu'ils représentent, d'après un mode qui devra détruire au moins en partie l'impénétrabilité des groupes départementaux distincts formés par les conseils généraux. Les membres des tribunaux de commerce, par exemple, devront envisager l'intérêt commercial de toute la région, plutôt que l'intérêt des candidats de département. Il en sera de même des membres de la magistrature, du clergé et de l'enseignement supérieur. Ces membres pourront ainsi servir de lien entre les représentants des différents départements, et, par leur entremise, il se créera dans l'assemblée régionale, à défaut de l'homogénéité absolue qui eût été désirable, un échange de rapports qui donnera au corps collectif une véritable personnalité, et qui lui permettra d'avoir sa vie propre, de ne plus être

seulement, comme dans le système de l'intervention exclusive des conseils généraux, l'assemblage hétérogène de trois ou quatre corps distincts.

Ce système aurait d'ailleurs l'avantage de donner une juste satisfaction aux personnes qui pensent que la Chambre haute ne doit point avoir une origine unique, mais qu'elle doit être la représentation de toutes les forces conservatrices et intellectuelles de la nation. On sait qu'il a été souvent proposé, dans le sens que nous indiquons, d'appeler séparément la magistrature, le clergé, l'agriculture, l'industrie, les corporations savantes, le pouvoir exécutif lui-même, à désigner chacun un certain nombre de membres de la Chambre haute. Nous ne nous arrêterions pas volontiers, pour notre compte, à une combinaison d'après laquelle les membres de cette Assemblée devraient être appelés à y siéger à des titres différents. Tout en reconnaissant que le goût de l'uniformité poussée à l'excès est un travers de notre tempérament national, nous redouterions de heurter trop vivement l'une des idées les plus enracinées dans notre pays, et nous craindrions en même temps d'affaiblir le prestige de la Chambre haute, en autorisant le public à discuter à la suite de chaque vote important, l'autorité et l'origine de chacun des membres de la majorité. Mais ces objections n'auraient plus de portée et le côté séduisant du système subsisterait seul si, au lieu d'appeler ces différents corps à procéder à des élections séparées, on les réunissait par groupes de départements dans une assemblée électorale commune. Réduite à ces proportions, l'idée de donner une représentation à toutes les forces conservatrices, mérite à nos yeux d'être prise en sérieuse considération, et peut être combinée utilement avec celle qui consiste à confier l'élection aux conseils généraux.

C'est par suite d'un compromis entre ces deux idées

que nous proposerions de composer l'assemblée électorale : 1° des membres des conseils généraux ; 2° des présidents des tribunaux de commerce, des chambres de commerce, des chambres consultatives des arts et métiers, des chambres consultatives d'agriculture et des conseils de prud'hommes ; 3° de six présidents ou conseillers désignés par la cour d'appel ; 4° des archevêques et évêques, et des deux plus anciens membres du chapitre de chaque diocèse, ainsi que des représentants des autres cultes reconnus ; 5° de deux professeurs délégués par chacune des facultés existant dans la région.

Dans la circonscription qui aura Paris pour chef-lieu, il sera nécessaire d'apporter quelques modifications à la composition de l'assemblée électorale, pour donner une représentation à l'Institut, à la Cour de cassation et au Collége de France ; modifications qui accroîtront la part numérique de l'élément non électif, mais qui, loin de modifier sa part proportionnelle, tendront au contraire à rétablir dans cette circonscription l'équilibre en partie détruit par le nombre considérable de membres des conseils généraux qu'elle contient.

Nous avons déjà fait observer que ce système devrait avoir pour conséquence l'adoption d'une organisation nouvelle, qui subordonnât moins complétement au pouvoir exécutif la nomination des magistrats et la révocation des professeurs. Il faudrait également que les chambres consultatives d'agriculture, dont les présidents sont aujourd'hui nommés par les préfets, reçussent une organisation élective et analogue à celle des chambres de commerce. Les deux premières de ces réformes ont déjà fait un pas considérable, la troisième ne présenterait guère de difficultés ; et l'on conçoit qu'en nous occupant d'une institution aussi nouvelle que celle d'une Chambre haute issue de l'élection, nous soyions obligés de supposer quelques modifications

législatives sur des points que nous touchons en passant, sans avoir à y insister. L'établissement d'un régime libre, à plus forte raison celui d'un régime républicain, nécessite entre les diverses parties de l'organisation politique et administrative d'un pays, une certaine harmonie de principes. Presque toutes les questions se tiennent, et, quelle que soit celle dont on s'occupe en premier lieu, on est obligé de l'envisager par rapport à un ensemble de réformes, plutôt que par rapport à la législation existante.

Nous choisirions pour base de la circonscription régionale, les circonscriptions des cours d'appel. Nous ne nous dissimulons pas qu'elles laissent un peu à désirer, mais elles ont le mérite d'exister depuis soixante-dix ans ; leur adoption supprime au point de vue de la représentation de la magistrature dans l'Assemblée électorale de graves complications, et, somme toute, il est douteux qu'une répartition des départements en circonscriptions exclusivement établies pour l'élection de la Chambre haute, donnât de meilleurs résultats. Ici encore, il faut regretter de n'avoir point à notre disposition de provinces toutes formées. Mais les anciennes provinces sont mortes; la plupart d'entre elles avaient cessé d'exister longtemps avant la chute de la Monarchie, et celles que nous nous efforcerions de créer aujourd'hui ne pourraient recevoir de nous qu'une existence purement artificielle. Les circonscriptions des cours d'appel, bien que prêtant à la critique, n'ont pas le même inconvénient ou ne l'ont pas au même degré. De toutes les divisions géographiques que crée arbitrairement le législateur, les divisions judiciaires sont celles autour desquelles se forment le plus d'intérêts communs et qui tendent à entrer le plus vite dans les mœurs. C'est par le côté judiciaire que la masse d'un peuple a le plus de contacts avec la vie publique ; les procès occupent un

nombre de personnes infiniment plus grand que ne le fait la politique ; ils les amènent au chef-lieu de la cour d'appel pour y débattre leurs droits ou pour y surveiller leurs intérêts, et contribuent ainsi à entretenir entre le chef-lieu et les différentes parties du ressort un échange de relations d'où naît peu à peu une sorte de vie provinciale. Un fait analogue s'était passé sous l'ancienne Monarchie ; les provinces, telles que le Dauphiné, la Bretagne, la Normandie, le Languedoc, dont la circonscription coïncidait avec celle d'une coutume ou d'un Parlement, étaient les seules qui eussent conservé jusqu'en 1789 un reste d'autonomie. Nous pensons qu'aujourd'hui encore c'est aux divisions judiciaires qu'on peut s'adresser avec le plus de chances de succès pour établir des circonscriptions régionales au point de vue du recrutement de la Chambre haute.

Si ces groupes de départements conservent, malgré tout, l'apparence d'une organisation un peu factice, peut-être conviendra-t-il de n'en point faire l'objet d'un grief trop absolu contre le système que nous proposons. Il est bon qu'une Chambre haute puisse se tenir en dehors des intérêts exclusivement locaux, et que ses membres soient les représentants du pays tout entier plutôt que ceux d'un département ou d'un arrondissement. L'élection au chef-lieu du ressort de la cour d'appel permettra d'obtenir, au moins en partie, ce résultat, et le permettra précisément parce que, le ressort de la cour d'appel étant une unité moins vivante que ne le serait le département, les candidats locaux y seront dépaysés. La réputation de cette sorte de candidats ne dépasse point en général les bornes de leur département. Ils seront donc inconnus à la majorité de l'Assemblée électorale et obligés de céder le pas à des hommes dont la renommée ait franchi cette étroite enceinte, et dont le mérite supérieur constitue le principal

titre aux suffrages des électeurs. La Chambre haute réalisera ainsi la pensée que l'auteur de la Constitution de 1852 s'était faite du Sénat, et à laquelle on a regretté souvent qu'il n'ait pas donné plus de suite. Elle sera véritablement composée de « toutes les illustrations du pays[1] ».

---

1. *Préambule de la Constitution de* 1852.

CHAPITRE XIX

DE LA COMPOSITION ET DES ATTRIBUTIONS DE LA CHAMBRE HAUTE.

Nous avons donné jusqu'ici à l'Assemblée conservatrice le nom de *Chambre haute*, et nous serions d'avis de lui conserver ce titre officiel malgré les critiques auxquelles il peut donner lieu, parce que ces critiques nous semblent moins décisives que celles qui pourraient être adressées à toute autre dénomination. Chacun sent, par exemple, que le nom de Chambre des pairs ne saurait convenir à une Assemblée élective. Celui de Sénat paraît identifié dans notre pays avec une forme particulière de gouvernement, et les idées qu'il rappelle sont peu conformes à celles qu'ont actuellement en vue les partisans d'une Chambre haute. Le nom de Conseil des Anciens ne semble pas meilleur et présente l'inconvénient d'insister à l'avance sur le principal défaut des Chambres hautes, qui est d'avoir plus de vieillesse que de vie. Le nom de Conseil d'État eût peut-être été plus juste s'il n'eût appartenu à un autre corps constitué et répondu depuis de longues années à une idée différente. Quant aux autres expressions usitées dans les pays étrangers, leur introduction dans notre langue constitutionnelle paraîtrait plus ou moins

bizarre et nuirait peut-être, dans l'esprit du plus grand nombre, à la popularité d'une institution dont le nom ne présenterait pour l'imagination aucune signification connue.

En présence de cette difficulté, quelques personnes ont pensé à ne pas donner de nom spécial aux deux Assemblées, et à les désigner sous la simple rubrique de *première* et de *seconde Chambre*. Mais cette désignation elle-même donnerait lieu à une question délicate à résoudre, en appelant le législateur à se prononcer sur le droit de l'une ou de l'autre à la prééminence, et l'expression de Chambre haute nous paraît précisément rendre avec assez d'exactitude l'idée complexe d'un pouvoir qui n'est ni le plus influent ni le plus actif, mais qui exerce dans une sphère moins agitée et dans des circonstances plus rares des attributions d'un ordre supérieur.

On admet généralement que, dans les assemblées politiques, la maturité et le calme des délibérations sont en raison inverse du nombre des membres. A notre avis, le nombre des membres de la Chambre des députés ne devrait pas dépasser cinq cents ou cinq cent cinquante, et celui des membres de la Chambre haute devrait être de beaucoup moins considérable. Toutefois, il ne faudrait pas le réduire au point d'enlever aux débats de la Chambre haute toute animation et toute vitalité, ou de la condamner à une impuissance absolue dans l'Assemblée plénière. Le chiffre de deux cent cinquante membres environ nous paraîtrait de nature à concilier ces différents intérêts.

Nous n'hésiterions point à décider que dans la Chambre haute comme dans la Chambre des députés, la représentation devra être proportionnée à la population. Dans une démocratie centralisée, on chercherait vainement à appuyer un régime électoral sur une autre base que celle du nombre. Nous repousserions donc sans le moindre scrupule la

combinaison qui tendrait à donner à chaque département un nombre égal de membres de la Chambre haute. Les départements ne sont pas des États souverains comme les États de l'Union américaine. Il n'y a donc aucune raison de conférer un privilége aux moins riches et aux moins peuplés, et nous aurions peine à comprendre en vertu de quel principe les départements des Hautes-Alpes et de la Lozère pourraient obtenir le même nombre de représentants que ceux du Nord ou de la Seine. Une telle combinaison ne pourrait se justifier que si les plus petits départements étaient en même temps les plus conservateurs; mais rien n'est moins démontré. L'égalité de représentation entre les départements dans le sein de la Chambre haute n'aurait donc d'autre résultat que de condamner cette Assemblée à être la représentation infidèle du pays, et de l'exposer à un désaccord permanent avec la Chambre dont les élections auraient lieu sur la base de la population. Mais il ne serait pas même possible de dire au profit de quel intérêt le législateur aurait préparé ce désaccord, et cette conception, née de l'arbitraire, aboutirait en pratique au hasard pur.

Tout le monde est d'accord pour reconnaître que la durée du mandat de la Chambre haute doit être plus longue que pour la Chambre des députés. On admet aussi qu'il convient de lui appliquer le système du renouvellement partiel, tant pour permettre à un esprit de suite de s'y établir et aux traditions de s'y perpétuer, que pour remédier aux inconvénients résultant de l'impossibilité de la dissoudre. C'est en se plaçant à ce double point de vue que beaucoup de personnes ont proposé un terme de neuf années avec renouvellement par tiers. Nous préférerions pour notre compte un terme de huit années avec une combinaison un peu différente.

Le renouvellement par tiers, outre les défauts qui tien-

nent à tout système de renouvellement partiel, donnerait lieu, s'il était appliqué dans chaque circonscription, à de sérieux embarras. L'élection du dernier tiers mettrait les nouveaux élus en minorité dans le sein de chaque représentation locale, et serait contre les membres des deux autres tiers l'origine d'attaques ou de plaintes qui, il faut le reconnaître, ne seraient point absolument dénuées de fondement. D'un autre côté, ce mode d'élection, en divisant par trois le nombre des siéges vacants, rendrait à peu près impossible une conciliation entre les intérêts des divers départements compris dans chaque circonscription.

La durée du mandat fixée à huit années permettrait d'éviter ces difficultés, grâce à la combinaison avantageuse du système du renouvellement par moitié avec celui du renouvellement par quart. On diviserait les ressorts de cour d'appel en deux séries, en prenant soin de faire une part égale dans chaque série aux diverses zones du territoire. La représentation de chaque ressort serait renouvelée par moitié tous les quatre ans ; et de cette façon on aurait tous les deux ans, dans la moitié des circonscriptions électorales, un renouvellement de moitié, qui introduirait dans le sein de la Chambre haute un quart de membres nouveaux.

Faudrait-il imposer aux assemblées électorales la nécessité de choisir les membres de la Chambre haute dans certaines catégories d'éligibles? Nous avons déjà dit que nous fondions peu d'espoir sur l'efficacité de conditions spéciales à imposer aux éligibles. Si la composition du corps électoral n'offre pas de garanties, aucune condition ne l'empêchera de faire de mauvaises nominations. Si, au contraire, le corps électoral est bien composé, le régime des catégories n'apportera aucune garantie nouvelle et pourra mettre obstacle, à un moment donné, aux meilleurs choix ou l'obliger à se contenter de médiocres. En pa-

reille matière, il ne faut point perdre de vue que toutes les conditions d'éligibilité posées à l'avance par le législateur aboutissent nécessairement à de choquantes injustices, si elles sont assez rigoureuses pour enfermer l'élection dans un cercle étroit de candidatures, et à un résultat nul si les catégories sont assez larges pour s'adapter à toutes les situations et pour permettre de récompenser tous les services. Nous en avons fait l'épreuve sous la Charte de 1830; les catégories créées par la loi du 29 décembre 1831 avaient été établies avec un soin scrupuleux; cependant elles n'ont jamais été pour le Gouvernement d'alors une entrave sérieuse, et, si elles n'avaient pas existé, la composition de la Chambre des pairs eût été absolument la même.

On peut aussi se demander s'il est bien utile d'exciter le corps électoral à concentrer ses choix sur des fonctionnaires publics, comme ne manquerait pas de le faire une disposition de la nature de celle que nous combattons. L'organisation démocratique de la société française, combinée avec nos instincts et avec nos institutions bureaucratiques, assure déjà un avantage assez marqué à cette catégorie de candidats. Nous n'avons point, comme en Angleterre, une classe de propriétaires riches et influents en même temps que voués à la culture des œuvres de l'esprit et habitués à prendre intérêt aux questions politiques. Aussi la candidature des fonctionnaires ou des anciens fonctionnaires se présente-t-elle le plus souvent avec les plus grandes chances de succès, dans un pays où la presque totalité de la classe lettrée se consacre exclusivement aux fonctions publiques, et où la carrière des emplois du Gouvernement absorbe presque toutes les forces vives de chaque génération. Chacun sait que sous le Gouvernement de Juillet, le nombre des députés fonctionnaires, qui était de 142 en 1831, s'éleva en 1842 à 167, qu'il était en

1846 de 184 et en 1847 de 193. Sans doute, nous avons pu apprécier, sous les Chambres de l'Empire, les inconvénients du régime des incompatibilités poussé à l'extrême, mais en face de la tendance du corps électoral, peut-être paraîtra-t-il inopportun de fortifier, à l'aide de dispositions spéciales, la situation de candidats que leur tour d'esprit et leurs habitudes professionnelles ont le plus souvent mal préparés à la vie parlementaire.

Nous repousserions donc l'idée de soumettre l'élection des membres de la Chambre haute à des conditions d'éligibilité qui les astreindraient à avoir rempli un certain ordre de fonctions. Nous hésiterions même à établir pour cette Assemblée un âge d'éligibilité plus avancé que pour la Chambre des députés, et nonobstant la force du préjugé contraire, si quelques membres de la Chambre haute, en nombre nécessairement très-restreint, devaient être choisis parmi des jeunes gens de vingt-cinq ans à trente-cinq ans, nous serions disposés à trouver à de tels choix plus d'avantages que de périls. Toute assemblée qui veut exercer une influence sur l'esprit public doit montrer de l'activité, de l'initiative, de l'ardeur à défendre ses opinions, tout ce qui constitue en politique les manifestations de la vie; et dans une Chambre à laquelle manque le feu de la lutte des partis et de la violence des passions, il est utile qu'un élément un peu jeune apporte du mouvement et de l'entrain à remplir sa tâche, tempère par une humeur plus hardie et une foi plus communicative la maturité un peu défiante du plus grand nombre, et ranime par de généreuses émotions la flamme assoupie ou trop lente à jaillir.

Si la Chambre des pairs a pu, même après 1830, retenir un reste d'existence, et si elle a laissé un nom dans les fastes de l'éloquence parlementaire, elle l'a dû presque exclusivement aux derniers effets de la loi de l'hérédité,

qui avait introduit dans son sein de jeunes hommes consacrés dès leur naissance à la vie publique. Qu'on supprime de la Chambre des pairs de 1830 l'élément héréditaire, on retrouvera à peu de choses près le Sénat du second Empire, composé d'une façon plus libérale et moins militaire, mais avec aussi peu de vitalité et aussi peu d'éclat extérieur.

La question des attributions de la Chambre haute est peut-être plus délicate que celle de l'éligibilité. Nous avons déjà repoussé l'idée de donner à cette Assemblée, comme au Sénat américain, une part dans le pouvoir exécutif, et nous nous sommes borné à la faire intervenir dans l'exercice du droit de dissolution. A cette exception près, nous avons donc écarté implicitement le système qui tendrait à conférer à la Chambre haute des prérogatives plus étendues que celles de la Chambre des députés. Mais convient-il même de lui reconnaître des prérogatives égales? Au point de vue du pouvoir législatif et de l'influence à exercer sur le choix des ministres, devrons-nous lui donner des attributions identiques à celles de la Chambre des députés?

Si la question était posée en théorie, nous n'hésiterions pas à y répondre négativement. En effet, sans contester à la Chambre haute le droit d'adresser des interpellations au Gouvernement et de s'éclairer sur la marche des affaires publiques, nous estimons qu'elle ne doit point avoir sur le sort des ministères la même influence que la Chambre dirigeante. Dans le vote des lois, la mission de la Chambre haute n'est pas non plus tout à fait la même; nous avons dit à plusieurs reprises qu'elle était chargée d'une œuvre de révision et de contrôle, et que sa prérogative consistait dans une sorte de *veto* suspensif. C'est à ce point de vue que nous avons été amenés à admettre la nécessité de réserver le dernier mot à la Chambre des députés en pro-

posant de passer outre, malgré la résistance de la Chambre haute, à la promulgation d'une loi qui aurait été votée dans deux législatures successives. Si la définition que nous venons de donner du rôle de la Chambre haute devait être prise au pied de la lettre, peut-être entraînerait-elle également la nécessité de lui refuser l'initiative des lois et de refuser au Gouvernement le droit d'exercer devant elle sa propre initiative, pour ne lui renvoyer que l'examen des propositions délibérées et adoptées par la Chambre des députés. C'est à peu près le régime qui avait été établi sous le second Empire, par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, aux termes duquel le Sénat n'exerçait pas même le droit d'amendement et ne pouvait que s'opposer à la promulgation des lois ou les renvoyer à une nouvelle délibération du Corps législatif, en indiquant les modifications dont elles lui semblaient susceptibles. L'épreuve de ce régime n'a pas pu être faite ; nous doutons qu'elle eût été heureuse, mais nous devons convenir que rien n'était plus conforme aux principes du Gouvernement représentatif, et nous ne sommes point surpris que, parmi les membres du parti républicain, ceux qui redoutent l'influence trop grande d'une Chambre haute, préfèrent aujourd'hui ce système [1] à celui de l'égalité d'attributions entre les deux Assemblées tel qu'il était établi dans la Charte de 1814 et dans celle de 1830.

Mais ici, nous devons faire remarquer une fois de plus combien le Gouvernement parlementaire s'accommode mal de l'emploi de formules rigoureuses et combien ses théories ont besoin, pour être traduites en lois, d'être entendues dans leur sens le plus large, si l'on ne veut point entraver

1. C'est dans ce sens que sont conçues les propositions de M. Marcel Barthe et de M. Pierre Lefranc, qui ont été renvoyées à la Commission des Trente.

le fonctionnement du mécanisme tout entier. C'est ainsi que le système qui tendrait à réduire dans le texte même de la loi le rôle de la Chambre haute à celui d'une simple Chambre de révision, serait peut-être plus conforme que tout autre à un principe abstrait, mais donnerait lieu dans la pratique à des difficultés incessantes. Privée du droit d'initiative et obligée d'attendre les lois votées par l'autre Chambre, la Chambre haute se verrait condamnée à passer toute la première partie des sessions dans une inaction à peu près complète et à être surchargée d'affaires pendant les trois derniers mois. Privée du droit d'amendement, elle perdrait à la fois le moyen d'exercer une influence utile sur la bonne rédaction des lois ordinaires et l'emploi du procédé le plus propre à amener une transaction entre les deux Chambres sur les lois les plus importantes. Qu'on lui reconnaisse au contraire les droits qui sont reconnus à toutes les Chambres hautes sous la Monarchie constitutionnelle; peut-être rien ne sera-t-il plus illogique en apparence, mais en fait il s'établira nécessairement entre les deux Chambres la situation réciproque que leur impose la différence de leur origine et leur part inégale d'influence sur l'opinion publique. La Chambre haute, bien qu'investie en droit d'attributions identiques à celles de la Chambre des députés, ne sera en réalité qu'une simple Chambre de révision, mais une Chambre de révision libre de ses mouvements. Les lois politiques ou les lois de finances ne lui seront soumises qu'après avoir été présentées d'abord à la Chambre des députés; mais elle pourra de son côté élaborer utilement les grandes lois non politiques que la Chambre des députés n'aurait ni le temps ni le calme d'esprit nécessaires pour préparer avec la même maturité. Elle ne sera point exposée à se croiser les bras pendant une partie de la session et à manquer du temps nécessaire pendant l'autre partie. En un mot, aucune force ne sera

perdue ni employée à lutter contre des obstacles créés par le législateur, et chacune des deux Assemblées pourra, sans sortir de son rôle constitutionnel, rendre au pays tous les services que sa situation spéciale la met en mesure de lui rendre.

CHAPITRE XX

DE L'ÉLECTION DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET DU SUFFRAGE UNIVERSEL.

Si l'on demandait à un Anglais quel est le principe qui, dans un régime constitutionnel, doit servir de base à la loi électorale, il répondrait infailliblement que la meilleure loi électorale est celle qui donne le plus de chances de posséder une Chambre capable de bien remplir sa mission. Ce principe, qui n'a rien de spéculatif, est le seul que l'Angleterre ait admis depuis que le gouvernement représentatif y est en vigueur, et c'est peut-être à lui que cette forme de gouvernement a dû de l'autre côté de la Manche ses heureux résultats. Quand la question de l'extension du droit de suffrage s'est posée dans les esprits, et quand elle a été résolue à deux reprises différentes depuis le commencement de ce siècle, les promoteurs des deux actes de réforme ne se sont point arrêtés, comme nous le faisons volontiers en France, à rechercher si la masse des citoyens avait un droit imprescriptible à prendre part au vote, mais ils ont soutenu que la composition de la Chambre des communes avait besoin d'être modifiée, que tous les intérêts n'y étaient pas également représentés, et qu'il existait dans le sein de la nation certaines

classes d'individus auxquels les lois en vigueur avaient le tort de refuser l'exercice du suffrage, non parce que ces lois violaient en eux un droit primordial, mais parce qu'ils étaient capables de participer au vote d'une manière intelligente, et que leur concours devait être avantageux pour la bonne gestion des intérêts publics.

Cette manière d'envisager le droit électoral n'est point particulière à la Constitution anglaise. Tous les peuples de l'Europe la lui ont empruntée les uns après les autres, tous se sont accordés à reconnaître que l'électorat était une fonction exigeant, de ceux auxquels la loi accorde le droit de suffrage, des preuves ou tout au moins des présomptions de capacité. Ces présomptions peuvent varier selon les pays, et le législateur peut les rattacher à des signes extérieurs de diverses natures, mais le principe est le même partout, et partout on a été amené à ranger parmi les conditions qui forment aux yeux de la loi un des signes les plus caractéristiques de l'aptitude qu'elle réclame, la possession d'une aisance plus ou moins complète. En dehors de la Suisse et de notre propre pays, on chercherait vainement une nation européenne où existe le suffrage universel, et où les pouvoirs publics aient reconnu le droit de prendre part au vote à ceux des membres de la société qui, ne possédant rien, n'ont point d'intérêt à ce qu'elle soit bien gouvernée, ou n'ont pas la liberté nécessaire pour consacrer à la chose publique une part suffisante de leur temps et de leurs préoccupations.

En France, la révolution de 1848 en a décidé autrement ; les représentants de la minorité républicaine, que le triomphe de l'insurrection avait appelés au pouvoir, ont cru devoir prendre sur eux d'introduire inopinément le régime du suffrage universel chez le peuple qui était peut-être le moins propre de tous à en faire usage, et de substituer ce régime à celui qu'avait consacré une prati-

que de plus de trente années, et que ses adversaires eux-mêmes ne songeaient à modifier que d'une manière presque insensible.

Il est permis de supposer que si le Gouvernement provisoire eût prévu à l'avance le premier usage que le suffrage universel devait faire de ses nouveaux droits, il eût reculé devant l'application d'une mesure qui ne fût pas moins fatale à la République qu'à la liberté constitutionnelle. M. Guizot avait dit, à la Chambre des députés, en combattant la réforme électorale, que « la démocratie française n'aspire pas à se gouverner elle-même, et qu'elle ne veut intervenir dans la politique qu'autant qu'il est nécessaire pour qu'elle soit bien gouvernée et pour qu'elle puisse vaquer en paix à ses affaires privées. » Chacun sait que les événements ne devaient que trop cruellement donner raison à la clairvoyance de l'illustre homme d'État, et comment, à la suite de la révolution de 1848, le premier soin de la démocratie française fut de se débarrasser au profit de la dictature du souci de se gouverner elle-même.

Depuis cette époque, le suffrage universel a donné, pendant presque toute la durée de l'Empire, des preuves non équivoques de son indifférence politique. L'éloignement des classes laborieuses pour les affaires publiques leur a fait accepter avec une sorte de satisfaction la tutelle de la candidature officielle; et, aujourd'hui encore, il n'est pas certain que le désir de donner au Gouvernement, quel qu'il soit, une approbation silencieuse et sans réserve, n'ait pas contribué pour une large part au résultat d'un certain nombre d'élections partielles.

Il n'y a donc pas besoin d'être un adversaire de la démocratie et de ses conquêtes légitimes, il suffit d'être doué de quelque mémoire et de quelque prévoyance pour envisager avec une profonde inquiétude l'avenir promis au Gouvernement représentatif par un système de suffrage

dans lequel les électeurs n'ont souvent ni le loisir ni la volonté de comprendre les questions qui leur sont soumises, et dans lequel l'importante mission de désigner les membres de l'Assemblée qui devra diriger la politique du pays, est confiée à des hommes qui ignorent à la fois ce qu'est au juste le rôle d'une Assemblée dans le gouvernement d'une nation, et quelles sont les qualités nécessaires pour le bien remplir.

Comment demander à des électeurs, dont un tiers ne sait ni lire ni écrire, de se prononcer sur une question de politique extérieure, par exemple, et de décider si leur député a eu raison de voter comme il l'a fait, s'il a obéi en telle ou telle circonstance aux intérêts durables du pays, et s'il y a lieu de préférer le programme du parti auquel il appartient au programme du parti rival? Comment leur demander de saisir les nuances parfois insaisissables dont se compose la politique? C'est précisément parce qu'ils se rendent compte eux-mêmes de leur impuissance à répondre à de telles questions que la politique se réduit pour eux à déclarer par leur vote si le chef du Gouvernement les satisfait ou les mécontente. Aussi ne connaissent-ils guère de milieu entre lui donner un blanc-seing et le renverser, et comme la chose qu'ils comprennent le moins est un contrôle ou une discussion permanente, on conçoit qu'une pente naturelle les mène droit au césarisme. Il y a longtemps que La Bruyère a dit qu'il ne faut ni art ni science pour pratiquer la tyrannie.

Non-seulement le suffrage universel n'est guère capable de rendre autre chose que les courants irrésistibles d'opinion qui emportent tout un pays, ne sait ni les préparer, ni les amortir, et n'aperçoit ou ne conçoit que les extrêmes ; mais nous avons pu constater, avant et depuis la candidature officielle, combien il était à la merci des plus grossières supercheries. Comment en serait-il autrement? Manquant de lu-

mières propres, il ne peut juger les candidats que sur ce que ces candidats lui affirment ou sur ce qu'on lui dit d'eux, et s'il est trompé, il n'a pas les éléments nécessaires pour rétablir la vérité. Sous l'Empire, on lui présentait et on lui faisait considérer comme un révolutionnaire quiconque n'était point disposé à abdiquer entre les mains du Gouvernement tous les droits de la nation. Aujourd'hui, il lui suffit que les ennemis de l'ordre social se disent partisans de M. Thiers pour qu'il les croie sur parole. Si les conséquences sont différentes, le point de départ est le même dans les deux cas. Nous avons changé de scène, mais c'est toujours le même spectacle que nous poursuivons.

Malheureusement, il est plus facile de remonter à la source du mal que d'y apporter un remède efficace. Les inconvénients et les périls du suffrage universel frappent tous les yeux. Est-ce une raison pour qu'il soit possible de le supprimer après vingt-cinq ans de durée, et surtout existe-t-il un autre système qui soit préférable et qui s'offre à nous avec des chances sérieuses de succès ? Il est permis d'en douter.

Assurément, si le Gouvernement de Juillet n'avait point été renversé, que le régime censitaire fût encore en vigueur, et qu'on l'eût modifié dans un sens libéral sans porter atteinte à son principe, il serait facile aujourd'hui de le défendre contre les partisans du suffrage universel et nous ne faillirions pas à cette tâche. Combien vingt-cinq années perdues pour le gouvernement libre n'auraient-elles point profité à l'éducation politique des classes moyennes dont se composait en 1847 le corps électoral ? Peut-être posséderions-nous maintenant, comme l'Angleterre, une véritable classe politique, habituée à s'occuper des intérêts publics et à les comprendre, capable de se prononcer en connaissance de cause et d'émettre un vote réfléchi sur les affaires du pays, contribuant chaque jour à l'éducation des

classes inférieures, appelant à elle tous les mérites, élevant graduellement par son action directe ou latente le niveau intellectuel de la nation.

Les événements ont prononcé d'une autre manière. Les éléments d'avenir que contenait le corps électoral de la Monarchie de Juillet ont été noyés dans le suffrage universel. La démocratie qui régnait depuis 1789 dans l'ordre civil a pris possession de l'ordre politique et n'est point entrée dans la vie publique pour y prendre une part active et pour y acquérir par l'expérience les connaissances qui lui faisaient défaut, mais simplement pour enlever la direction à ceux qui l'exerçaient avant elle et pour confier ses destinées à un maître. Pendant vingt ans, la politique a été proscrite. La société n'a connu d'autre problème que celui qui consistait à faire fortune et a cru pouvoir se désintéresser impunément des affaires publiques. Aujourd'hui, on chercherait vainement dans le suffrage censitaire lui-même des qualités qui eussent pu se développer, mais qui n'ont point été suffisamment cultivées pour porter leurs fruits. Pour rencontrer une aptitude sérieuse, il faudrait remonter jusqu'à des couches si élevées que le cercle de l'électorat serait infiniment trop restreint, et que l'esprit démocratique de la nation refuserait trop évidemment de se plier à un tel retour en arrière.

Pour s'exposer aux périls d'une entreprise telle que la suppression du suffrage universel, il faudrait au moins être pleinement assuré de réaliser en cas de succès le but qu'on poursuit. Or il est loin d'être démontré que le cens dont on pourrait demander le rétablissement, c'est-à-dire un cens de 25 à 30 francs, donnât des résultats sensiblement différents de ceux que présente le suffrage universel. Il serait même possible que ce régime offrît tous les inconvénients du suffrage universel et ne possédât pas ses qualités, qu'il comportât une préoccupation constante et excessive des

intérêts étroits ou subalternes et qu'il n'eût pas, comme le suffrage universel, la faculté de s'élever parfois au-dessus de lui-même et de se laisser entraîner par une idée.

En présence de ces doutes et de ces obscurités, peut-être le plus sage est-il encore de s'accommoder du régime sous lequel nous vivons, de se contenter d'y apporter les modifications de détail qu'il comporte, et, pour le surplus, de consacrer à l'éducation et à la moralisation du suffrage universel, les efforts que nous risquerions de dépenser en pure perte, si nous tentions de remonter un courant irrésistible.

Ce mode de suffrage présente d'ailleurs, à côté de graves inconvénients que nous avons dû constater, certains avantages qui lui sont propres, et dont il serait injuste de ne pas tenir compte, si l'on veut envisager la question sous ses différents aspects.

C'est un mérite, par exemple, dans une démocratie remuante et qui connaît sa force, que de confier du premier coup aux citoyens la plénitude du droit qu'ils réclameraient infailliblement s'ils n'en avaient pas la possession. A ce point de vue, l'introduction du suffrage universel a enlevé une arme aux agitateurs, en coupant court pour le présent et pour l'avenir à toutes ces demandes d'extension du droit de suffrage qui naissent le plus souvent chez ceux qui les font, du désir de s'attirer une popularité mal justifiée et qui sont pour les gouvernements la cause d'embarras sans cesse renaissants. C'est encore un mérite, qui n'est pas à dédaigner, que de reposer sur une base fixe et sur un principe bien défini et de ne se prêter à aucune de ces combinaisons législatives à l'aide desquelles les partis au pouvoir s'efforçaient sans cesse autrefois d'accroître leur influence dans les élections ou de miner celle de leurs adversaires. Sous le gouvernement de la Restauration, notamment, la modification de la loi électorale était presque devenue un mal

chronique, et chaque fois que le parti dominant voyait ses chances de réélection compromises, il suppléait, à l'aide d'une réforme législative, à sa popularité décroissante. C'est ainsi qu'à la suite d'élections partielles qui avaient renforcé l'opposition, la loi de 1817 fut changée pour la loi de 1821, et qu'un droit de double vote fut conféré à la portion des électeurs sur laquelle on croyait pouvoir compter plus particulièrement. On conçoit que de telles pratiques ne puissent avoir lieu sans fausser le gouvernement représentatif, et que le suffrage universel, en enlevant aux Assemblées la tentation ou la possibilité de s'y livrer, présente au moins à cet égard un sérieux avantage.

A un autre point de vue, il faut remarquer que toute la valeur du gouvernement représentatif réside dans la perfection avec laquelle il traduit les aspirations de l'opinion et prévient les révolutions ou les luttes civiles, en permettant à la volonté du pays de triompher par les voies légales. Sans doute il faut regretter que l'opinion publique ne se forme pas en France, comme dans d'autres pays, sous la seule impulsion d'une bourgeoisie éclairée et libérale; on ne saurait combattre trop vivement ce funeste antagonisme des classes, entretenu avec un art criminel par ceux dont il favorise l'ambition ou les convoitises, et qui depuis tant d'années survit, dans le sein de la société la plus démocratique, aux causes qui à d'autres époques avaient pu le faire naître et le justifier. Mais il n'est malheureusement que trop vrai que les sentiments et les tendances de la classe moyenne ne sont pas toujours les sentiments et les tendances de l'ensemble de la nation, et que par conséquent un système de suffrage restreint ne nous donnerait pas l'expression exacte de l'opinion.

Ne recherchons donc pas si un régime dans lequel le Gouvernement serait réservé aux supériorités sociales

serait préférable en théorie à celui du suffrage universel. Il y a ici un fait qui domine toutes les théories. C'est que la démocratie existe et a pris possession de la politique, que le suffrage universel est pour elle le moyen d'exprimer sa volonté, et que, s'il n'existait pas, cette volonté triompherait par les révolutions au lieu de triompher par les voies légales.

Dans une telle situation, il reste au parti conservateur un grand rôle à jouer. Ce n'est pas de consumer ses forces et d'user sa popularité dans la vaine tentative d'un retour en arrière. Ce n'est pas de jeter dans la voie des revendications violentes les classes les moins cultivées de la nation, comme il le ferait assurément s'il essayait de réserver le monopole du Gouvernement à une minorité qui aurait contre elle la puissance du nombre. C'est d'entrer résolûment dans le courant démocratique, de se faire l'éducateur du suffrage universel, de mettre en œuvre toutes les ressources dont il dispose pour lui faire comprendre les conditions du Gouvernement libre et pour le lui faire aimer.

Pour atteindre ce but, il n'y a qu'un moyen : il faut répandre à tout prix la vie politique dans la nation, faire de la commune l'école du Gouvernement, fonder ou soutenir des journaux destinés à s'adresser au peuple, l'initier à toutes les questions qu'il ne connaît que par les jugements passionnés de la presse révolutionnaire; en un mot, s'appliquer avant tout à créer ce qui manque le plus à notre pays : des citoyens. Sans doute l'œuvre que nous proposons est une œuvre périlleuse. Elle suppose la pratique et l'extension des libertés publiques. Elle suppose surtout qu'on ne s'effrayera point outre mesure si la liberté dégénère quelquefois en excès, et qu'en réprimant rigoureusement les violations de la loi, on se gardera de recourir aux mesures préventives qui ne sauraient exercer leur

empire sans désintéresser les citoyens des affaires publiques, et sans les plonger de nouveau dans la torpeur à laquelle nous voulons les arracher. Que des conservateurs timides et prompts à s'inquiéter de tout ce qui dérange leur repos éprouvent une certaine hésitation et reculent devant cette politique hardie, nous sommes loin de nous en étonner. Mais il faut qu'ils se disent que, périlleuse ou non, elle constitue la seule chance qu'ils aient d'échapper à une défaite certaine et de constituer un gouvernement durable. Nous sommes aujourd'hui une démocratie. Peu importe qu'on s'en afflige, ou qu'on s'en réjouisse, ou qu'on répète que nous sommes arrivés trop tôt à l'état démocratique. Il faut vivre avec la démocratie, et personne ne contestera qu'une démocratie instruite et régulière vaille mieux qu'une démocratie ignorante et prompte à toutes les crédulités, ne se réveillant de ses léthargies périodiques que pour passer de la servilité à la destruction.

CHAPITRE XXI

DES CONDITIONS DE DOMICILE ET DES LISTES ÉLECTORALES

Ce n'est point porter atteinte au principe du suffrage universel que de recourir, pour assurer son fonctionnement normal, à certaines dispositions réglementaires, qui comportent une question de mesure sur laquelle il est naturel que les partis soient en désaccord, mais dont la calomnie seule peut dénaturer le caractère au point de les présenter comme une attaque contre la démocratie.

Toute loi électorale doit nécessairement prendre des précautions pour s'assurer de l'identité des électeurs et créer des garanties contre la falsification volontaire ou simplement contre l'inexactitude des listes électorales; elle doit nécessairement statuer sur le lieu où les électeurs seront réunis, enfin sur la circonscription qui formera la base de l'élection.

Tel parti peut considérer que tel ou tel mode de procéder lui offre plus d'avantages que le système contraire. On peut, selon ses tendances, être disposé à sacrifier quelques garanties de sincérité à la crainte d'exclure un certain nombre d'électeurs, ou, au contraire, faire passer avant tout autre l'intérêt de la sincérité des listes électorales. Que ces questions se débattent dans l'enceinte du

Parlement ou même qu'elles soulèvent au dehors une agitation plus ou moins factice, il n'y a rien là qui doive nous surprendre, mais ce sont des questions ouvertes qui peuvent être résolues dans un sens ou dans un autre, sans que les principes essentiels du droit électoral soient compromis en aucune manière.

L'opinion publique et le Gouvernement paraissent attacher aujourd'hui une importance que les circonstances justifient, à celle de ces questions qui concerne la durée de domicile qui devra être exigée des électeurs.

Si cette question ne devait être envisagée qu'en elle-même, et s'il ne s'agissait que de priver du droit de vote une masse flottante et nomade, assez souvent peu digne de l'exercer, une telle mesure serait déjà facile à justifier. En effet, pour être électeur, il est nécessaire de l'être quelque part. En exigeant un domicile de six mois ou d'un an, les lois antérieures ont déjà admis, au moins implicitement, que si la jouissance du droit de suffrage appartenait à tous les citoyens, il fallait, pour l'exercer, appartenir à une des circonscriptions dans lesquelles se débattent les candidatures, y être en quelque sorte l'un des membres de la famille électorale, être ainsi en mesure de connaître les candidats et d'apprécier le degré de confiance qu'ils méritent ; en un mot, n'être pas électeur en l'air, mais remplir les conditions indispensables pour faire un choix sérieux et éclairé. Ce principe une fois posé, on conçoit que le délai de six mois puisse paraître tout à fait insuffisant pour réaliser le but du législateur et qu'on l'étende dans une mesure que nous fixerions volontiers à deux années[1].

---

1. Il ne s'ensuivrait pas nécessairement que l'électeur fût exclu du scrutin, car il pourrait conserver son inscription au lieu de son domicile antérieur, et la seule conséquence de la disposition que nous supposons, serait d'ériger en règle que nul ne peut être inscrit sur la liste électorale d'une commune où il n'a point résidé pendant deux ans au moins.

Mais le principal avantage de cette règle ne serait pas de satisfaire à un principe fort juste d'ailleurs. M. le Président de la République a signalé à la Commission des Trente, à l'appui de la même mesure, un argument bien plus grave et bien plus concluant, tiré de la nécessité de remédier à un abus qui a été constaté dans quelques grandes villes, qui menace de se généraliser et qui ne tendrait à rien moins qu'à infirmer la valeur de toutes les élections en laissant concevoir les doutes les plus sérieux sur la manière dont sont rédigées les listes électorales.

Quiconque a assisté dans la moindre commune à la confection d'une de ces listes sait combien sont discutables les garanties qu'offrent celles qui ont été faites par les municipalités les plus soucieuses de leurs devoirs. Le maire manque le plus souvent des éléments d'information nécessaires, il décide d'après la commune renommée et sans qu'aucune preuve posititive lui permette de constater si les électeurs qu'il inscrit remplissent les conditions légales. Si ces électeurs ne sont pas nés dans la commune, il ne connaît pas leur casier judiciaire ; s'ils n'ont point fait, au point de vue du domicile, la déclaration que prescrit l'article 104 du Code civil, et qui, dans la pratique, est totalement tombée en désuétude, le maire n'a que des moyens indirects de s'assurer qu'ils ont passé dans la commune le temps prescrit par la loi ; s'ils n'ont pas réclamé eux-mêmes leur inscription sur la liste électorale et que cette inscription soit faite d'office, rien ne permet d'affirmer que le maire sache les noms de tous les citoyens qui auraient le droit d'être inscrits et ne fasse point une œuvre arbitraire et incomplète. Dans les villes comme Paris, tous ces inconvénients sont encore accrus par l'impossibilité de connaître personnellement les électeurs. Les listes électorales sont faites la plupart du temps sur la déclaration des concierges. L'identité de l'électeur n'est pas constatée. Il

est possible qu'il n'existe pas ou qu'il soit inscrit dans plusieurs arrondissements de la même ville ou dans plusieurs communes différentes.

Enfin, il faut ajouter que depuis que la loi a remis au conseil municipal l'élection des maires, ces fonctionnaires ont dû devenir à la fois indépendants du Gouvernement et dépendants des partis. S'ils ont à cœur de faire triompher une opinion ou d'accroître ses chances de succès, ils peuvent, sans aller jusqu'à la falsification des listes électorales, inscrire d'office leurs partisans et attendre la réquisition de leurs adversaires, se montrer plus ou moins sévères dans leurs constatations, oublier de tenir compte des départs ou des décès, et amener ainsi la distribution de cartes d'électeurs qui, à défaut de titulaire sérieux, risquent parfois de tomber en des mains peu scrupuleuses.

Sans doute, si nous vivions dans un pays habitué aux conditions du gouvernement libre, ces abus ne seraient pas à craindre ou seraient facilement réprimés. Tout électeur a le droit d'attaquer les listes électorales, et, en Angleterre ou en Amérique, il ne manquerait pas de se former des comités pour procéder à la vérification de ces listes et pour réclamer en justice le redressement des erreurs ou des fraudes dont elles seraient entachées. Mais chacun sait que ces mœurs n'existent pas en France, et l'expérience suffit à démontrer que ce serait faire œuvre d'imprévoyance que de compter sur l'initiative individuelle pour opérer un contrôle efficace. Si donc on veut que les listes électorales soient sincères, il faut que leur confection soit remise à une autorité qui présente des garanties; que la loi détermine rigoureusement les conditions de l'inscription, et enfin que l'autorité administrative ou judiciaire possède les éléments d'une vérification facile.

Sur le premier point, la solution la plus avantageuse paraît être de revenir à la disposition de la loi du 31 mai 1850,

qui remettait au juge de paix le soin de désigner, dans chaque commune, deux personnes chargées de procéder avec le maire à la confection des listes électorales.

En ce qui concerne la confection des listes, on pourrait décider que la commission inscrira d'office :

1° A l'aide des actes de l'état civil, les citoyens âgés de plus de vingt et un ans, nés dans la commune et dont l inscription sur les listes électorales d'une autre commune n'aurait point été constatée par le procédé de vérification que nous indiquerons tout à l'heure;

2° A l'aide des rôles de contributions, tout citoyen inscrit au rôle de la contribution personnelle ou des prestations;

3° A l'aide du registre des déclarations de domicile, tout citoyen qui aurait déclaré, depuis deux ans, transporter son domicile dans la commune.

La liste ainsi rédigée, non par voie de tâtonnements ni par suite d'une appréciation discrétionnaire, mais à l'aide de documents positifs et en vertu de prescriptions légales d'une nature impérative, serait à peu près complète. Il ne resterait plus qu'à y admettre, sur leur demande, le petit nombre de citoyens qui ne sont point inscrits à la cote personnelle et qui établiraient, par une quittance de loyer ou par l'attestation signée de deux électeurs, qu'ils résident depuis plus de deux ans dans la commune. Les réclamants seraient d'ailleurs tenus de présenter leur acte de naissance, ou tout au moins de faire connaître le lieu de leur origine; et à l'aide de cette indication il serait facile de s'assurer, grâce au procédé de vérification qui nous reste à faire connaître, soit qu'ils ont atteint l'âge légal, soit qu'ils n'ont encouru aucune condamnation qui entraîne la perte des droits électoraux.

Le procédé de vérification qui fait défaut aujourd'hui et qu'il importe d'établir, devrait résulter, selon nous, de l'emploi d'une formalité d'autant plus facile à faire com-

prendre qu'elle n'offre rien de nouveau et qu'elle a déjà été mise en usage avec un succès complet pour le casier judiciaire. Il suffirait que l'inscription de chaque électeur fût transcrite sur un bulletin destiné à être transmis à la mairie du lieu de sa naissance. Sur la réception de ce bulletin, le maire de la commune d'origine supprimerait de la liste électorale de cette commune l'électeur dont l'inscription dans une autre commune lui serait ainsi notifiée. Si cet électeur avait eu une résidence intermédiaire et y avait été inscrit sur la liste électorale, le maire du lieu de sa naissance le constaterait à l'aide du bulletin reçu antérieurement, et donnerait avis de la nouvelle inscription au maire du lieu de la résidence intermédiaire pour qu'il opère la radiation nécessaire. Enfin si l'électeur se trouvait dans un cas d'inéligibilité légale, le maire de la commune d'origine devrait immédiatement, après la réception du bulletin, en donner avis au maire de la commune où l'inscription aurait eu lieu.

Grâce à cette procédure, il serait matériellement impossible que le même électeur fût inscrit dans deux communes, ou qu'un individu privé des droits électoraux fût maintenu sur une liste par erreur. L'emploi d'une formalité analogue pour la constatation des décès compléterait ces garanties, et il ne resterait plus à pourvoir qu'au cas de fraude commise avec préméditation par un maire ou par une commission dans la confection de la liste. A ce dernier point de vue, il suffirait d'organiser un contrôle dont le fonctionnaire auquel ce soin serait confié trouverait tous les éléments dans la comparaison des bulletins avec les listes électorales. Ce contrôle, qui ne devrait d'ailleurs s'exercer chaque année que sur les additions ou les suppressions à la liste de l'année précédente, serait infiniment moins compliqué que celui qui a lieu en matière de contributions. Il aboutirait à une poursuite correctionnelle en cas de

fraude, et on pourrait, en cas de négligence lourde, lui donner pour sanction une amende civile en étendant à la tenue des listes électorales les dispositions de l'article 50 du Code civil sur la tenue des actes de l'état civil.

CHAPITRE XXII

DU SCRUTIN DE LISTE

L'élection de la Chambre des députés devra-t-elle avoir lieu par département et par la voie du scrutin de liste, ou au contraire reviendra-t-on au système de circonscriptions d'arrondissement, qui ne devraient avoir, au moins dans la généralité des cas, qu'un seul député à élire ? Cette question est depuis longtemps posée dans le public, et l'a été récemment dans le sein de la Commission des Trente par M. le Président de la République, qui s'est prononcé, contrairement aux doctrines du parti républicain, pour le vote par arrondissement. Parmi les conservateurs, de sérieuses divergences d'opinion paraissent exister sur ce point, et tandis que les uns considèrent le maintien du scrutin de liste comme une mesure favorable aux intérêts de l'opinion qu'ils représentent, d'autres y voient au même point de vue les inconvénients les plus graves.

Dans la loi électorale future, la question de principe sera d'ailleurs compliquée d'une question d'opportunité d'une nature toute spéciale. On sait, en effet, que l'Assemblée actuelle a été élue au scrutin de liste. La suppression de ce

mode de suffrage aurait donc pour conséquence de modifier au détriment des députés sortants les conditions dans lesquelles ils ont été élus, et de les obliger à se présenter devant des électeurs différents de ceux qui leur avaient confié le mandat législatif et qui ont seuls qualité pour statuer sur la manière dont ce mandat aura été rempli. Il faut ajouter que, même en se plaçant en dehors de toute question de parti, il est certain que les deux systèmes du scrutin de liste et du vote par arrondissement, ne sont pas favorables aux mêmes personnalités, et que par conséquent une transformation de la carte électorale mettrait probablement obstacle à la réélection d'un certain nombre de députés.

Est-il bon de compliquer ainsi la question qui devra se poser dans les prochaines élections et d'obscurcir le sens du jugement qui sera rendu sur l'Assemblée par le suffrage universel ? Il est permis d'en douter ; et il est possible que cette considération exerce sur le vote de la loi électorale une influence décisive, et que, sans modifier l'opinion d'un grand nombre de députés, elle les décide à faire taire momentanément leurs convictions.

Il faut remarquer en outre que le système du vote au scrutin de liste présente à certains égards, sur le système du vote par arrondissement, un avantage marqué que ne contestent pas ceux même qui considèrent la somme de ses inconvénients comme supérieure à celle de ses avantages.

Dans un pays où les opinions sont divisées jusqu'à l'extrême, où les majorités ne peuvent guère se former que par suite d'une conciliation entre diverses nuances ou même entre divers partis, la confection d'une liste rend les transactions plus faciles et permet de faire à chacun sa part ; sans créer positivement ce qu'on est convenu d'appeler la représentation des minorités, elle assure du moins une représentation aux minorités qui existent dans le sein de la majorité elle-même, et, en leur donnant la satisfac-

tion à laquelle elles prétendent, elle permet d'éviter sur le terrain électoral de fâcheuses divisions.

Un autre mérite du scrutin de liste est d'enlever à l'élection ce caractère exclusivement local qui, dans le vote par arrondissement, tend à donner aux intérêts de clocher une prédominance regrettable, et à concentrer le choix des électeurs dans un petit cercle de propriétaires, connus par eux et dignes de leur estime, mais parfois d'une capacité peu éprouvée au point de vue politique. L'expérience de 1849 et de 1871 a permis de constater que le vote par département avait pour effet d'élever le niveau des choix, d'accroître les chances des candidats qui possèdent une sérieuse notoriété et de laisser au besoin aux comités électoraux une certaine latitude grâce à laquelle ils peuvent, après avoir donné satisfaction aux intérêts des différents arrondissements, réserver une ou deux places sur leur liste à des personnages politiques étrangers au département ou dépourvus d'influence locale, mais dont l'absence serait pour une Chambre française un véritable malheur. Comment oublier par exemple que sous le régime du suffrage d'arrondissement, M. Dufaure a été exclu de la Chambre pendant toute la durée de l'Empire, et qu'en 1869 M. Thiers lui-même a failli ne pas trouver un seul collége et n'a été élu qu'au second tour de scrutin et à une faible majorité?

Non-seulement le régime du scrutin de liste rend impossibles des exclusions aussi choquantes, mais il offre, aux yeux de ses partisans, un avantage plus considérable encore, celui de se prêter mieux que tous les autres modes de suffrage aux conditions du Gouvernement représentatif. Dans le régime du suffrage d'arrondisement, le vote a lieu souvent sur une question de personnes, et les électeurs choisissent entre les candidats qui se disputent leurs suffrages celui qui rencontre parmi eux

le plus grand nombre de sympathies plutôt que celui dont les opinions politiques s'accordent le mieux avec les leurs. Avec le vote par département, au contraire, les électeurs connaissent à peine les candidats et sont obligés, par conséquent, de se dégager des considérations de personnes pour se prononcer entre deux listes, c'est-à-dire entre les deux opinions que ces listes représentent. Les élections deviennent ainsi, dans le sens propre du mot, un solennel jugement porté par le pays sur la conduite de ses affaires, et la Chambre des députés qui en sort est l'expression aussi exacte que possible des sentiments et des tendances de la nation.

Assurément ces arguments sont d'un grand poids. Nous n'en méconnaissons pas la valeur. Les deux derniers surtout nous touchent vivement, et si nous étions destinés à vivre sous le régime du suffrage restreint, ils exerceraient assez d'impression sur notre esprit pour nous déterminer à accorder au système du scrutin de liste par département une préférence sans réserves.

Mais nous sommes en présence du suffrage universel; notre première préoccupation doit donc être de faire une loi électorale qui puisse s'adapter à son tempérament et, pour atteindre ce but, nous devons prendre soin de lui présenter les questions sous la forme la plus simple et la plus accessible. Ne serait-ce point manquer à cette ligne de conduite que de poser au suffrage universel des questions de politique abstraites? Ces questions ne sont-elles pas précisément celles qu'il comprend le moins et qu'il est le moins propre à résoudre? Comment veut-on qu'il se prononce entre deux politiques dont il ignore le plus souvent le programme et les divergences? Tout au plus saura-t-il ce qu'il veut répondre dans les circonstances exceptionnelles où l'élection devra se faire sur une question fondamentale, telle que celle de la République ou de la Monarchie. Et même dans ce

cas, de combien de manœuvres coupables ne sera-t-il point exposé à être victime ? Supposons que tout l'art d'un parti consiste à déplacer la question qui divise, dans le sein de l'Assemblée, la majorité et la minorité ; que son intérêt soit de mettre le débat entre la République et la Monarchie, et de persuader au pays que la question est là ! Comment espérer que le suffrage universel ne soit pas la dupe d'une semblable manœuvre ? N'est-il pas à craindre, au contraire, qu'il ne se jette d'autant plus volontiers sur cette idée, qu'il éprouvera plus de désir de rencontrer une question à sa portée, et que, par suite, il ne néglige ou ne sacrifie, sans s'en rendre compte, d'autres intérêts plus dignes peut-être de sa sollicitude et plus graves ou plus pressants.

Nous avons vu que le suffrage universel ne concevait guère les questions politiques qu'à la condition de les résumer dans une question de confiance et de personnifier un système dans un homme. Le meilleur moyen d'empêcher que cette manière d'être ne le conduise au césarisme est, à notre avis, de s'efforcer de détourner du chef de l'État sur le député, cette funeste tendance du peuple français qui le pousse à n'user de sa souveraineté que pour la dessaisir. Si l'on veut que le régime parlementaire soit compris du suffrage universel, il ne faut point lui demander de s'intéresser de prime-saut à cet être abstrait qui ne parle point à son imagination et qu'on nomme une assemblée. C'est donc par le député qu'il faut commencer, en appelant les électeurs à choisir dans le sein de leur arrondissement, et dans le centre de leurs relations un candidat qu'ils connaissent, et qui jouisse de leur sympathie et de leur confiance.

Si, au contraire, on les appelait à se prononcer par la voie du scrutin de liste sur des noms qu'ils ne connaîtraient pas, peut-être exprimeraient-ils un vote d'une nature plus

exclusivement politique, mais on peut être assuré à l'avance que ce vote ne cesserait point de se résoudre pour eux dans une question de confiance. La seule différence qui résulterait de ce système serait de faire porter la question de confiance sur la personne du chef de l'État au lieu de la faire porter sur le député et personne ne soutiendra, sans doute, que cette différence présente des avantages au point de vue libéral.

Est-on même bien sûr que ce soit, au point de vue du vote politique, un avantage pour les électeurs que de se dégager des considérations de personnes au point d'élire des candidats qu'ils ne connaissent pas ou qu'ils connaissent à peine? Comment ne pas remarquer que, s'ils ne connaissent point les candidats, ils n'auront aucun moyen de savoir avec certitude si l'opinion qu'ils veulent faire triompher est bien celle que ces candidats représentent? Il y a en ce moment, nous ne l'ignorons pas, un parti dont les candidats n'ont rien à gagner à être connus, et qui se flatte de les faire triompher à l'aide du scrutin de liste en ne les faisant connaître que le moins possible et en se parant pour toute recommandation du nom de M. Thiers, dont il croit habile de se dire l'ami, sauf à se promettre de le renverser le lendemain du succès.

Si l'effet du maintien du scrutin de liste devait être de réaliser ces espérances et de donner ainsi à un certain ordre de candidats le moyen de tromper plus facilement le suffrage universel, ce serait une faible recommandation en faveur de la loi actuelle, et les adversaires du vote d'arrondissement eux-mêmes reconnaîtraient, sans doute, que mieux vaut voter pour un candidat que l'on connaît et dont la vie ou le caractère sont faits pour inspirer confiance, que d'aller choisir, dans le seul dessein de soutenir le chef de l'État, une liste de candidats que l'on ne connaît pas ou que l'on connaît pour ne mériter aucune confiance,

et dont le premier acte serait peut-être de renverser le Gouvernement qu'ils auraient reçu mission de défendre.

Il est vrai que le vote par arrondissement présente de très-réels inconvénients, et nous convenons volontiers qu'il ne favorise pas les candidats les plus capables. Mais entre une Chambre plus honnête que brillante et une Chambre que les électeurs auraient nommée à l'aveugle, il ne semble point qu'il y ait à hésiter. Nous ne nous dissimulons pas non plus que, sous ce régime, certaines notabilités pourront éprouver quelque peine à obtenir une élection ; mais il n'est pas impossible de remédier en partie à cet inconvénient qui, à tout prendre, est peut-être moins grave que celui auquel le scrutin de liste nous exposerait, s'il venait à permettre à un citoyen de compter sur un nombre d'élections assez considérable pour créer en sa faveur une sorte de plébiscite indirect et pour forcer les choix de la représentation nationale.

Nous avons dit que, parmi les considérations que font valoir les partisans du scrutin de liste, nous attachions plus d'importance aux deux dernières qu'à l'argument tiré de l'avantage d'opérer une transaction entre les partis et de donner une représentation aux diverses nuances de la majorité. Nous doutons, en effet, que l'idéal du Gouvernement représentatif soit de multiplier à ce point les nuances d'opinion différentes dans le sein des Assemblées. Ces transactions forment une majorité imposante pour le jour du scrutin, mais elles donnent naissance à une Chambre où toute majorité est impossible. Nous en avons déjà vu l'exemple sous l'Assemblée de 1849, avec laquelle l'Assemblée actuelle offre à certains égards une frappante analogie; et les funestes divisions qui ont entravé, à vingt-deux ans de distance, l'œuvre de ces deux Assemblées ne sont point faites pour conquérir des partisans au principe de la représentation des minorités.

CHAPITRE XXIII

DU VOTE PAR ARRONDISSEMENT

Si l'on admet comme principe général ou simplement comme conséquence du suffrage universel que le meilleur mode d'élection est celui qui permet à l'électeur de voter pour un candidat qu'il connaisse et auquel il n'accorde sa confiance qu'à bon escient, le rétablissement du vote par arrondissement découle naturellement d'un tel principe.

Il importe en effet que les habitants d'une même circonscription électorale soient assez rapprochés les uns des autres pour se trouver en relations avec les candidats, et pour se concerter entre eux sur le choix qu'ils devront faire. Il faut que la circonscription ne soit pas créée artificiellement par le législateur et qu'elle représente une unité d'intérêts telle qu'elle puisse, sans inconvénients, être représentée par un seul homme.

La division géographique qui répond le plus complétement à ces différentes conditions est, sans contredit, la division en arrondissements. Les arrondissements, bien qu'ils rendent peu de services en matière administrative, sont à peu près entrés dans nos mœurs depuis soixante-dix ans qu'ils ont été créés. Ils se composent, en général, d'une

ville ou d'une bourgade importante qui leur sert de centre et à laquelle les campagnes adjacentes sont unies par un lien qui n'est pas absolument fictif, puisque les habitants de ces campagnes ont contracté depuis de longues années l'habitude de s'y rendre plus ou moins fréquemment pour y régler leurs affaires et pour y terminer leurs différends devant la justice.

La division en arrondissements devrait donc être la base de la nouvelle répartition des siéges électoraux. Toutefois il ne faut pas oublier, que dans tout régime représentatif, et surtout dans un régime de suffrage universel, le nombre des députés doit être en raison directe du chiffre de la population, et que le principe de l'élection proportionnelle à la population serait violé de la manière la plus fâcheuse si l'on attribuait indifféremment un député à chaque arrondissement depuis le plus considérable jusqu'au moins peuplé.

M. Cucheval-Clarigny a résumé dans son *Histoire de la Constitution de* 1852 les conséquences d'un semblable système, et bien que les chiffres qu'il indique se rapportent au nombre de députés que comprenait le Corps législatif du second Empire, les exemples qu'il cite ont conservé toute leur valeur :

Prenons, dit-il, les cinq départements les plus peuplés et les plus imposés de France, qui sont le Nord, la Seine-Inférieure, le Pas-de-Calais, la Gironde et le Puy-de-Dôme. Le Pas-de-Calais, la Gironde et le Puy-de-Dôme conserveraient exactement le nombre de députés qu'ils ont aujourd'hui (en 1869). La Seine-Inférieure perdrait un député, le Nord en perdrait deux ; le Rhône, non moins maltraité, descendrait de cinq à trois.

Par contre, le département des Hautes-Alpes, qui n'a qu'un seul député, en élirait trois, et celui des Basses-Alpes, encore plus favorisé, passerait d'un à cinq. Ces deux départements élisant désormais huit députés, pèseraient plus dans la balance politique que le département du Nord, dont les 1,600,000 ha-

bitants nomment aujourd'hui neuf députés et n'en éliraient plus que sept. Cependant, il n'est pas un seul arrondissement du Nord qui ne compte plus d'électeurs que l'arrondissement le plus peuplé des Hautes ou des Basses-Alpes n'a d'habitants. Se figure-t-on l'arrondissement de Barcelonnette avec ses 15,000 habitants élisant un député, et l'arrondissement de Lille avec ses 528,000 habitants n'ayant également qu'un représentant? En appliquant ces calculs à l'ensemble des départements, on arriverait aisément à démontrer que, dans ce système, un quart de la population électorale de France élirait les trois quarts de la représentation nationale.

Si l'on rétablissait le vote par arrondissement, il serait évidemment nécessaire de prévenir les effets d'une disproportion si fâcheuse, et d'introduire dans la loi une disposition qui permît de la concilier avec le principe d'après lequel l'élection doit être proportionnelle à la population. Il faudrait donc, dans tous les cas, qu'on appelât les arrondissements les plus peuplés à élire plusieurs députés et que les arrondissements les moins peuplés fussent réunis aux arrondissements voisins, pour former une circonscription unique.

Ce correctif lui-même serait-il suffisant? Pourrait-on se borner à déclarer que tout arrondissement comprenant plus de 75,000 habitants, devra élire au scrutin de liste un nombre de députés proportionné à sa population ; que tout arrondissement comprenant moins de 50,000 habitants sera réuni de plein droit à l'arrondissement voisin, et pour le surplus, calquer exactement les circonscriptions électorales sur les circonscriptions établies par la loi du 28 pluviôse an VIII?

Nous hésiterions, pour notre compte, à adopter cette règle d'une manière absolue. Dans l'intérêt même de l'application du principe que nous avons posé, et qui consiste à demander avant tout à la circonscription électorale de correspondre à une véritable unité, nous inclinons à pen-

ser que certaines modifications seraient nécessaires, et tout en considérant l'arrondissement comme un type vers lequel on devrait tendre autant que possible à se rapprocher, nous ne croyons pas que le législateur doive s'astreindre à s'y conformer dans tous les cas avec une rigoureuse exactitude.

L'arrondissement n'a pas été créé dans un but électoral; il forme une circonscription administrative qui répond à un objet tout différent, et qui a été établie d'après les règles qui ne sont pas toujours celles que nous devons nous proposer.

Par exemple, on n'a pas eu à tenir compte en l'an VIII du plus ou moins grand nombre de villes répandues sur le territoire d'un arrondissement. La principale préoccupation du législateur a été de relier au chef-lieu toutes les portions du département, en plaçant à toutes les douze ou quinze lieues une sorte de bureau d'informations où un fonctionnaire subordonné au préfet a été appelé à résider. C'est ainsi qu'à raison de la proximité du chef-lieu de département, des villes importantes, comme Elbeuf ou Roubaix, n'ont point été érigées en chefs-lieux d'arrondissement. N'est-il point naturel, au contraire, que ces villes qui comprennent une population de 75,000 habitants, et qui dès lors ont droit à un député, forment un arrondissement électoral distinct et homogène? Voilà un premier élément de différence entre l'arrondissement électoral et l'arrondissement administratif.

Remarquons en outre que là où l'arrondissement a pu représenter, au commencement de ce siècle, une unité et une collectivité d'intérêts, de graves changements ont pu se produire depuis cette époque. Beaucoup des arrondissements plus étendus ou plus peuplés que les autres contiennent, à côté de leur chef-lieu, une ville ou une bourgade qui s'est développée depuis la loi de l'an VIII et qui

forme un centre nouveau auquel est venue se rattacher une partie des campagnes. Pourquoi ces arrondissements, qui forment ainsi deux unités distinctes, ne seraient-ils point divisés en deux circonscriptions, si le chiffre de leur population leur permet d'obtenir deux députés?

Il y a aussi des portions d'arrondissement dont les intérêts se sont déplacés depuis soixante ans sous l'influence du développement du commerce et de la création des chemins de fer et des nouvelles voies de communication. Ces portions d'arrondissement n'ont plus aujourd'hui de relations suivies avec le chef-lieu qui leur avait été assigné à l'origine et se sont quelquefois rattachées spontanément à un chef-lieu voisin avec lequel leurs intérêts se sont confondus. Ces relations nouvelles et cette communauté d'intérêts nécessiteraient assurément un remaniement au point de vue électoral.

Dans d'autres arrondissements, la population urbaine est suffisante pour que le chef-lieu ait droit à un ou plusieurs représentants, tandis que les campagnes sont de leur côté suffisamment peuplées pour exercer séparément le même droit. Là encore nous nous trouvons en présence d'un élément de décision que le législateur de l'an VIII n'avait point eu à prendre en considération lors de la répartition des siéges des sous-préfectures.

Telles sont, sans entrer ici dans de plus grands détails, quelques-unes des différences qui séparent l'arrondissement électoral de l'arrondissement administratif. Pourquoi n'en pas tenir compte dans la répartition des siéges législatifs? Une loi pourrait assurément modifier la circonscription d'un ou plusieurs arrondissements. Pourquoi serait-il interdit à la loi électorale d'opérer cette modification en vue du but particulier qu'elle se propose?

La loi du 19 avril 1831 qui est restée en vigueur pendant toute la durée de la monarchie de Juillet, s'était in-

spirée de cette pensée et elle avait adopté un système de répartition des siéges électoraux qui respectait dans la plupart des cas les limites naturelles de chaque circonscription en se rapprochant de la division par arrondissements, sans se confondre néanmoins avec cette division. Il semble que le législateur ne puisse mieux faire que de prendre exemple sur ces dispositions ou même de se les approprier en y introduisant les modifications qui ont été rendues nécessaires par l'accroissement inégal de la population dans certains départements, et surtout dans certaines villes pendant l'espace de quarante-deux ans qui s'est écoulé depuis la discussion et l'adoption de la loi du 19 avril 1831.

Nous serions donc d'avis de diviser la France, pour l'élection de la Chambre des députés, en arrondissements électoraux spéciaux; mais nous n'hésiterions point à décider que ces arrondissements devraient être fixes, et que ceux auxquels leur chiffre de population donnerait droit à deux ou plusieurs députés devraient les élire au scrutin de liste.

Là est à nos yeux le seul moyen d'éviter pour l'avenir ces remaniements arbitraires de circonscriptions qui avaient été si justement blâmés sous l'Empire. Il est impossible qu'à la suite de chaque recensement quinquennal le mouvement de la population n'amène point certains changements dans la répartition des siéges. Mais il importe que ces changements portent exclusivement sur le nombre des députés attribués à chaque arrondissement et n'entraînent point une transformation de la carte électorale. Or, la fixité des circonscriptions ne peut être assurée qu'à la condition que le système du scrutin de liste puisse être appliqué, le cas échéant, aux arrondissements électoraux.

Le scrutin de liste ne présente, d'ailleurs, dans la circonscription restreinte d'un arrondissement, aucun des

inconvénients qui nous ont déterminés à repousser le système du vote par département. Tout au contraire, il permettrait, dans un certain nombre d'arrondissements, de placer à côté d'un candidat local une notabilité qui n'eût peut-être pu entrer autrement à la Chambre, et il remédierait ainsi à l'un des principaux inconvénients du système du vote par arrondissement.

Nous avons dit que le nombre des députés ne devrait pas dépasser cinq cents ou cinq cent cinquante. Si le vote devait avoir lieu au scrutin de liste par département, nous serions d'avis de prendre le chiffre le plus élevé et d'adopter pour base l'élection de un député par 60,000 habitants. Avec le vote par arrondissement, la principale considération devrait être d'adopter pour base d'élection un chiffre de population qui correspondît à la population moyenne des arrondissements. Celui de 75,000 habitants nous paraît être celui qui présenterait le plus d'avantages dans la pratique. Il nous donnerait une Chambre des députés composée de 495 membres, c'est-à-dire d'un nombre de membres à peu près double de celui de la Chambre haute.

CHAPITRE XXIV

DE L'ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE ET DES MOYENS DE POURVOIR A LA VACANCE DE LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

Nous n'avons point à revenir sur le principe de la réunion des deux Chambres en assemblée plénière. Nous avons vu que si cette réunion devait être un événement normal et devenir un des ressorts ordinaires du Gouvernement, autant vaudrait se contenter de suite du régime d'une Assemblée unique et ne pas créer un rouage destiné à être mis de côté à toute occasion. C'est précisément parce que nous n'admettons pas l'assemblée plénière comme corps permanent que nous trouvons de sérieux avantages dans le système qui tend à la constituer comme corps électoral spécial pour la nomination du Président de la République. Le principal mérite de cette combinaison est, à nos yeux, de faire procéder les pouvoirs présidentiels de la désignation d'une Assemblée qui, ne devant pas se réunir habituellement, ne sera point sans cesse tentée d'affaiblir, en la discutant, l'autorité qu'elle aura constituée. Nous voudrions donc que l'assemblée plénière ne tînt séance que lorsqu'il y aurait lieu de pourvoir à la vacance de la présidence et dans les cas déterminés à

vance où elle devrait statuer sur l'opportunité de mettre en jeu la responsabilité présidentielle.

A notre avis, ces cas ne devraient se présenter qu'à la suite d'un conflit dûment constaté entre le Président et l'une des deux Chambres. Si l'une des deux Chambres venait à déclarer par une motion formelle qu'elle a cessé d'avoir confiance dans le Président de la République, l'adoption de cette motion entraînerait de plein droit la convocation de l'assemblée plénière, et celle-ci prononcerait entre les deux parties par un vote au scrutin secret, en confirmant le Président dans ses fonctions ou au contraire en le révoquant et en lui donnant un successeur. Il n'est d'ailleurs pas inutile de remarquer que si le vote de défiance était émané de la Chambre des députés, le Président de la République pourrait toujours, d'accord avec la Chambre haute, éviter par un décret immédiat de dissolution la réunion de l'assemblée plénière. De cette façon le pays serait mis à même de statuer directement sur le conflit, toutes les fois que les deux Chambres ne seraient pas d'accord, et la Chambre des députés ne pourrait jamais abuser de sa supériorité numérique sur la Chambre haute pour faire à elle seule une majorité contre le Président dans l'assemblée plénière.

On peut se demander si, dans ce régime, le Président de la République ne devrait point avoir comme chacune des deux Chambres, et par voie de réciprocité, le droit de provoquer la réunion de l'assemblée plénière et de soulever lui-même la question de confiance. Nous ne serions pas de cet avis. Une semblable disposition aurait à nos yeux le grave inconvénient de permettre trop facilement au Président de la République d'intervenir de sa personne dans les débats parlementaires et de substituer sa propre responsabilité à celle de ses ministres. Sous les Monarchies elles-mêmes, l'abus des ques-

tions de cabinet posées par les ministres est un inconvénient qu'il faut tolérer, parce qu'on ne peut y porter remède, mais en le regrettant. De la part du Président de la République, le mal serait plus grave et n'aurait pas la même excuse. Du moment où le Président de la République n'est pas premier ministre, rien ne l'autorise à poser devant les Chambres la question de confiance. Personne ne saurait sans doute avoir la prétention de l'empêcher de donner sa démission, s'il le fait sérieusement, et pour ne pas la reprendre. Mais, s'il n'est ni révoqué ni démissionnaire, on ne voit guère pourquoi il aurait le droit de mettre en discussion une autorité que personne ne conteste.

C'est également dans le but de couper court à ces menaces de démission ou à ces démissions qui appellent un refus, et qui ne sont qu'un moyen de saisir ou de retenir le pouvoir personnel, que la création d'un vice-président de la République a souvent été réclamée par une notable portion du public. Il est d'ailleurs nécessaire qu'en cas de décès ou de démission du Président il n'y ait pas d'interruption dans l'existence du Gouvernement. Sous la Monarchie, la loi de l'hérédité prévient tous les périls. *Le roi est mort, vive le roi!* Sous la République, il n'en est pas de même. C'est un des inconvénients de cette forme de gouvernement que la transmission du pouvoir ne puisse avoir lieu sans une élection qui entraîne toujours certains délais, et qui donne lieu à des contestations plus ou moins longues. Mais au moins faut-il que pendant cet intervalle il y ait une autorité provisoire, et que celui qui doit l'exercer en soit saisi de plein droit.

Toutefois, nous ne pensons pas que, pour atteindre ce but, il soit nécessaire d'instituer une vice-présidence dont le titulaire n'aurait pas de fonctions en temps normal, pourrait porter ombrage au Président s'il était choisi parmi les

hommes politiques de premier ordre, et risquerait, le cas échéant, de s'acquitter fort mal de sa tâche s'il était choisi parmi les hommes d'un mérite secondaire. Rien n'est plus fâcheux que de créer dans un État républicain une charge qui appelle les regards du public sur celui qui en est investi et qui est en même temps une sinécure. La possession d'un tel emploi ne sert qu'à exciter une ambition mal placée et ne peut être qu'une cause de périls. Si le vice-président est un esprit remuant, il peut causer au Gouvernement de sérieux embarras. Si son titre crée en sa faveur, par un préjugé d'ailleurs assez peu raisonnable, une sorte de candidature privilégiée à la succession du Président, cette candidature pourra être mal justifiée par le mérite du candidat et son triomphe regrettable pour la chose publique. Enfin si les partis politiques s'accordent à éviter ces difficultés en appelant systématiquement à la vice-présidence un homme impropre aux affaires, tout sera pour le mieux tant que le vice-président sera un personnage accessoire; mais le jour où un accident l'appellerait à entrer en fonctions d'une manière effective, on serait exposé à voir se renouveler les complications auxquelles a donné lieu en Amérique l'avénement inattendu d'Andrew Johnson.

L'institution de la vice-présidence ne peut invoquer que l'exemple des États-Unis, et peut-être s'explique-t-elle dans ce pays par la singulière disposition de la Constitution qui appelle le vice-président, en cas de décès du Président, à exercer le pouvoir pendant tout le laps de temps qui reste à courir jusqu'à la fin du mandat présidentiel. Mais dans un régime où le Président n'aurait pas reçu de mandat d'une durée déterminée, et où son successeur devrait être élu à bref délai, la vice-présidence n'aurait aucune espèce de raison d'être, et il nous paraîtrait infiniment plus sage de décider simplement qu'en cas de vacance de la présidence par décès, démission ou toute autre cause, les pou-

voirs du Président de la République devront passer de plein droit au président de la Chambre haute. On pourrait même pousser la prévoyance jusqu'à décider que dans le cas ou le président de la Chambre haute refuserait ou serait dans l'impossibilité de remplir ses fonctions, il serait remplacé par les vice-présidents, d'après leur ordre de promotion. On aurait ainsi paré à toutes les éventualités et donné à l'existence du pouvoir exécutif républicain toute la continuité dont il est susceptible.

En traitant de l'organisation du pouvoir exécutif, nous n'avons point parlé expressément de l'incompatibilité qui existe dans toutes les républiques entre le mandat présidentiel et celui de membre de l'une ou de l'autre Chambre. A dire vrai, cette question ne supporte pas un long examen, et la solution qu'elle doit recevoir va de soi. Peut-être cependant, à raison des circonstances exceptionnelles dans lesquelles nous nous trouvons, serait-il bon d'introduire expressément cette incompatibilité dans la loi. Cette déclaration mettrait fin à un jeu d'imagination bizarre dont le public a été entretenu depuis quelques semaines à l'occasion des prochaines élections et à propos d'un nouveau genre de candidature officielle qui laisserait bien loin derrière lui tous les procédés des régimes antérieurs.

CONCLUSION

Nous n'avions point l'intention de rédiger le plan d'une Constitution complète ni de trancher toutes les questions auxquelles peut donner lieu le fonctionnement d'un gouvernement républicain, mais nous nous proposions d'examiner à l'aide de quels procédés une République peut concilier son existence avec celle du gouvernement représentatif. Nous nous sommes efforcé de le faire avec l'impartialité la plus entière, bien décidé à faire abstraction de nos préférences, pour rechercher non quelle était la meilleure forme de gouvernement, mais quels étaient, sous une République, les moyens les moins défectueux d'assurer à un peuple la somme de stabilité et de liberté à laquelle il a le droit de prétendre.

Ces moyens sont, à nos yeux :

La division de la représentation nationale en deux Chambres ;

L'institution d'une Chambre haute choisie par des assemblées électorales composées des membres des conseils généraux et de diverses autres notabilités procédant à peu près exclusivement de l'élection ;

La séparation de la présidence de la République et du pouvoir ministériel;

L'institution d'un ministère responsable intervenant seul dans les débats des Chambres;

L'institution d'un Président de la République nommé pour un temps illimité par les deux Chambres réunies en assemblée plénière, et révocable par elles;

L'exercice du droit de dissolution de la Chambre des députés par le Président de la République, avec l'assentiment du Sénat.

Est-il besoin de dire qu'en résumant ainsi le résultat de nos recherches, nous n'avons à aucun degré l'ambitieuse prétention d'avoir résolu toutes les difficultés ou donné réponses à toutes les objections?

Dans le remarquable ouvrage qui a été publié après sa mort, et auquel les hommes politiques de notre pays devront faire de nombreux emprunts, M. le duc de Broglie, prévoyant l'éventualité d'un essai républicain, s'était efforcé, comme nous venons de le faire, d'établir les bases d'une République parlementaire. Après avoir formulé les principes sur lesquels tout gouvernement constitutionnel doit nécessairement reposer, et indiqué les institutions qui lui paraissaient les plus propres à donner à ces principes la satisfaction que comporte le régime républicain, il concluait en disant : « Laissons là maintenant cette éventualité de la République. Aussi bien notre « République, si République il y a, diffère si peu de la « Monarchie constitutionnelle, que ce n'est guère la peine « d'en tenir compte autrement que pour mémoire[1]. »

---

1. *Vues sur le Gouvernement de la France*, p. 234.

En terminant le travail auquel nous venons de nous livrer, nous voudrions pouvoir exprimer la même pensée, et nous serions moins inquiets sur l'avenir des institutions libres, si nous avions la conviction d'avoir posé les bases d'un régime politique qui offrît à notre pays, sous la forme républicaine, autant de garanties que le régime de la Monarchie constitutionnelle lui en eût assuré.

Malheureusement, nous ne pouvons nous dissimuler qu'un Président de la République n'est pas un roi constitutionnel. Quelque effort que nous fassions pour obtenir qu'il se rapproche autant que possible du rôle d'un arbitre désintéressé des partis, quelles que soient les précautions dont nous cherchions à entourer son élection et l'exercice de sa magistrature, c'est en vain que nous aurons accumulé autour de lui les plus puissants motifs de se contenter de la situation que nous lui aurons faite; jamais nous ne ferons qu'il devienne, selon la définition si juste que Benjamin Constant a donnée du roi constitutionnel, « un « être à part, n'ayant d'autre intérêt que le maintien de « l'ordre et de la liberté, ne pouvant jamais rentrer dans « la condition commune, inaccessible en conséquence à « toutes les passions que cette condition fait naître et à « toutes celles que la perspective de s'y retrouver nourrit « nécessairement dans le cœur des agents investis d'une « puissance momentanée. »

En proposant de confier au Président des prérogatives qu'aucune République n'avait encore osé remettre aux membres du pouvoir exécutif, nous sommes obligés de nous rendre compte qu'il n'aura pas le même intérêt qu'un monarque héréditaire à n'en point abuser, que souvent son éducation ou ses antécédents l'auront mal pré-

paré à remplir la mission dont nous croyons nécessaire de l'investir, enfin qu'il est à craindre qu'il ne cède à la tentation de se dégager des entraves constitutionnelles, de substituer son pouvoir à celui du Parlement, et de s'ériger en mandataire unique ou principal de la nation.

Pour nous préserver d'un péril si redoutable, nous ne pouvons guère compter que sur la sagesse des choix qui seront faits par les Assemblées. C'est entre leurs mains que sera déposé le sort de la liberté sous les institutions républicaines; et, selon le caractère des hommes qu'elles auront appelés au poste de Chef suprême de l'État, il sera facile de prédire le résultat de l'essai auquel nous devrons nous livrer.

Si le Président de la République est un ami dévoué des libertés de son pays, s'il a l'âme assez bien placée pour unir à sa cause personnelle le succès de cette noble cause, trop souvent trahie par ceux qui n'ont plus rien à attendre de sa défense, s'il préfère au vain orgueil de faire taire les contradictions et d'étaler sa puissance la gloire plus élevée de laisser le nom d'un homme qui a su borner son ambition et mesurer l'étendue de son autorité personnelle à l'intérêt public, le régime que nous proposons n'aura rien à envier à la Monarchie constitutionnelle.

Mais si le Président de la République n'envisage dans la haute magistrature dont il est investi que les moyens dont il dispose pour conquérir un pouvoir moins limité ou pour échapper au contrôle des Chambres; s'il croit qu'une origine plébéienne lui donne des droits supérieurs à ceux qu'exercent les représentants des plus antiques races de rois dans les Monarchies libres; s'il prétend emprunter à la Monarchie l'autorité d'un premier mi-

nistre parlementaire et à la République l'avantage d'y joindre les prérogatives royales ; s'il veut avoir comme un souverain constitutionnel le droit de ménager tous les partis, comme un chef de parti le droit de peser sur les délibérations des Assemblées, et comme un Président de la République américaine le droit d'échapper à la responsabilité pendant un nombre d'années plus ou moins long, tout en continuant de l'invoquer sans cesse, alors il sera inutile de parler d'institutions représentatives ou de songer à un établissement durable. En passant de la Monarchie à la République, la nation aura changé le nom du Gouvernement, mais elle en aura gardé l'essence, et ce sera toujours le pouvoir personnel, sans aïeux, il est vrai, et sans lendemain.

NOTES

NOTES

NOTE A

Pour résumer notre pensée sous une forme qui échappe à toute équivoque, nous avons cru qu'il ne serait pas sans utilité de traduire en projet de loi les différentes solutions auxquelles nous nous sommes arrêté dans le cours de ce travail.

Ce projet de loi pourrait être conçu de la manière suivante :

TITRE Ier. — *De la représentation nationale.*

ARTICLE PREMIER. — La représentation nationale est divisée en deux Chambres : la Chambre haute et la Chambre des députés.

ART. 2. — La Chambre haute est élue pour huit ans par une assemblée électorale réunie au chef-lieu de chaque ressort de cour d'appel et composée comme il est dit à l'article suivant.

Elle se renouvelle par quart tous les deux ans. Les séries sont divisées de telle sorte que, dans chaque ressort de cour d'appel, la députation soit renouvelée par moitié tous les quatre ans.

Elle comprend un membre à raison de 150,000 habitants.

Ses membres sont soumis aux mêmes conditions d'éligibilité que les membres de la Chambre des députés.

ART. 3. — L'assemblée électorale qui élit la Chambre haute se compose :

1° Des conseillers généraux des départements du ressort ;

2° Des présidents des tribunaux de commerce, des chambres de commerce, des chambres consultatives des arts et métiers, des chambres consultatives d'agriculture et des conseils de prud'hommes;

3° Des archevêques et des évêques et des deux plus anciens membres du chapitre de chaque diocèse;

4° D'un membre délégué par les consistoires de l'Église réformée existant dans le ressort;

5° De l'inspecteur ecclésiastique de la Confession d'Augsbourg [1];

6° Du grand rabbin du consistoire israélite;

7° De six membres inamovibles de la cour ou des tribunaux du ressort désignés par la cour d'appel en audience des chambres réunies et dont trois au moins devront être pris hors de son sein;

8° De deux professeurs désignés par chacune des facultés existant dans le ressort.

Dans le ressort de la Cour de Paris, l'assemblée électorale comprendra en outre :

Trois membres de la Cour de cassation désignés par cette Cour;

Trois membres de la Cour des comptes désignés par elle;

Trois professeurs au Collége de France désignés par leurs collègues;

Cinq membres désignés par chacune des sections de l'Institut.

Art. 4. — La Chambre des députés est élue pour cinq ans par le suffrage universel et direct, conformément à la loi électorale.

Elle se renouvelle intégralement.

Elle comprend un député à raison de 75,000 habitants.

Art. 5. — L'initiative des lois appartient à la Chambre haute, à la Chambre des députés et au Président de la République. Néanmoins, les lois d'impôt sont présentées d'abord à la Chambre des députés.

Lorsqu'un projet de loi adopté par l'une des deux Chambres a été amendé par l'autre Chambre, il est renvoyé à celle qui l'avait adopté en premier lieu et ne devient définitif que lorsque toutes ses dispositions ont été adoptées successivement par les deux Chambres.

Des conférences peuvent être établies à cet effet entre les deux Chambres, selon les formes qu'elles déterminent.

Art. 6. — Toutefois, lorsqu'un projet de loi adopté par la Chambre des députés aura été rejeté par la Chambre haute, et qu'à la suite d'une dissolution ou d'un renouvellement intégral, la Chambre des députés aura, dans les six premiers mois de la législature, adopté de nouveau le même projet, la Chambre haute sera tenue de se prononcer dans le délai de six mois, et, dans le cas où elle aurait négligé de le faire, cette omission sera considérée comme un rejet.

En cas de rejet formel ou implicite, si le projet est adopté une seconde

1. Il n'existe d'inspecteurs que dans les ressorts de Besançon et Paris.

fois par la Chambre des députés dans le cours de la même législature, il sera de plein droit transformé en loi sans qu'il soit nécessaire de le soumettre de nouveau à la Chambre haute.

Art. 7. — Chacune des deux Chambres a le droit de se proroger à une date qu'elle détermine. Elle ne peut le faire qu'après avoir nommé une commission de prorogation dont font nécessairement partie les membres de son bureau, et qui a le droit de la convoquer en cas d'urgence.

Le droit de convoquer les Chambres pendant leur prorogation appartient également au Président de la République.

Art. 8. — Le Président de la République ne peut dissoudre la Chambre haute, mais il peut, avec l'approbation de la Chambre haute, dissoudre la Chambre des députés.

La proposition du Président de la République portant dissolution de la Chambre des députés est notifiée au président de la Chambre haute et au président de la Chambre des députés. A partir de la notification de cette proposition jusqu'au vote de la Chambre haute, les séances de la Chambre des députés sont suspendues. Si la notification est faite pendant le cours d'une séance, la Chambre des députés se sépare à l'instant.

Les membres de la Chambre haute sont convoqués d'urgence et par lettres closes. La Chambre haute statue au scrutin secret sans débats.

Le décret de dissolution doit contenir, à peine de nullité, convocation des électeurs dans le délai de six semaines, et de la Chambre nouvelle dans le délai de deux mois.

TITRE II. — *Du pouvoir exécutif.*

Art. 9. — Le Président de la République est le chef du pouvoir exécutif. Ses fonctions sont incompatibles avec le mandat législatif.

Son gouvernement s'exerce par l'entremise d'un ministère responsable.

Il est élu pour un temps indéterminé, au scrutin secret, par les deux Chambres réunies en assemblée plénière.

Art. 10. — Si l'une des deux Chambres déclare qu'elle a cessé d'avoir confiance dans le Président de la République, les deux Chambres se réunissent en assemblée plénière, et, par un vote au scrutin secret, confirment le Président de la République ou lui donnent un successeur.

Art. 11. — Le Président de la République communique avec les deux Chambres par des messages.

Il peut, avant de promulguer une loi, la renvoyer dans le mois à un nouvel examen des Chambres. Ce renvoi doit avoir lieu dans les trois jours pour les lois d'urgence.

La résolution prise par les Chambres à la suite du renvoi est définitive.

Art. 12. — Le Président de la République, le conseil des ministres et chaque ministre individuellement, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de la marche des affaires publiques.

Ils peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés devant la Chambre haute.

La résolution prise par la Chambre haute à la suite de la mise en accusation ne peut avoir pour effet que de destituer l'accusé de ses fonctions, de le déclarer incapable pour l'avenir d'occuper une fonction publique, et, s'il y a lieu, de le renvoyer devant les tribunaux compétents pour statuer sur les crimes et délits conformément aux lois pénales.

Art. 13. — En cas de vacance de la présidence de la République, par décès, démission ou autrement, les pouvoirs du Président de la République passent de plein droit, jusqu'à la nomination de son successeur, au président de la Chambre haute, ou, à son défaut, à celui qui en remplit les fonctions.

Dans ce cas, la présidence de l'assemblée plénière passe de plein droit au président de la Chambre des députés.

NOTE B

Les deux tableaux ci-contre sont relatifs à l'application du système de l'élection de la Chambre haute par une assemblée électorale spéciale réunie au chef-lieu de chaque cour d'appel.

Le premier indique quelle serait dans chaque ressort la composition de l'assemblée électorale, et dans quelle proportion y serait représenté chacun des éléments qui la composent.

Le second contient la répartition des siéges entre chacun des ressorts, en prenant pour base de l'élection la nomination d'un membre de la Chambre haute par 150,000 habitants.

COMPOSITION DES ASSEMBLÉES ÉLECTORALES POUR LA NOMINATION DE LA CHAMBRE HAUTE

CIRCONSCRIPTIONS	Conseillers généraux	Magistrats	Membres du clergé catholique	Membres du clergé non catholique	Membres des tribunaux de commerce	Membres des chambres de commerce	Membres des chambres des arts et métiers	Membres des chambres d'agriculture	Prud'hommes	Professeurs de facultés	Total.
Agen (Gers, Lot, Lot-et-Garonne)	93	6	9	1	7	»	1	12	»	»	129
Aix (Alpes-Maritimes, Basses-Alpes, Bouches-du-Rhône, Var)	109	6	12	2	13	3	3	13	1	6	168
Amiens (Aisne, Oise, Somme)	113	6	9	1	8	3	1	14	5	»	160
Angers (Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe)	94	6	6	»	6	3	3	12	»	»	136
Bastia (Corse)	62	6	3	»	3	1	»	5	»	»	80
Besançon (Doubs, Jura, Haute-Saône, territoire de Belfort)	92	6	6	2	6	2	3	12	1	4	134
Bordeaux (Charente, Dordogne, Gironde)	124	6	9	2	8	1	1	16	2	8	177
Bourges (Cher, Indre, Nièvre)	77	6	6	1	5	»	3	11	»	»	109
Caen (Calvados, Manche, Orne)	122	6	9	1	15	4	11	17	9	6	209
Chambéry (Savoie, Haute-Savoie)	57	6	9	»	1	1	»	8	»	»	82
Dijon (Côte-d'Or, Haute-Marne, Saône-et-Loire)	112	6	9	1	15	5	2	12	1	6	169
Douai (Nord, Pas-de-Calais)	103	6	6	1	9	10	4	13	1	6	173
Grenoble (Hautes-Alpes, Drôme, Isère)	98	6	9	1	9	1	3	11	4	6	142
Limoges (Corrèze, Creuse, Haute-Vienne)	81	6	6	»	3	1	1	11	3		112
Lyon (Ain, Loire, Rhône)	93	6	6	2	5	4	3	10	10	6	145
Montpellier (Aude, Aveyron, Hérault, Pyrénées-Orientales)	126	6	12	1	1	4	11	10	6	6	204
Nancy (Ardennes, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges)	118	6	9	2	6	4	3	18	4	12	182
Nimes (Ardèche, Gard, Lozère, Vaucluse)	116	6	12	1	7	2	6	19	7	»	171
Orléans (Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret)	79	6	9	1	5	2	»	10	2	»	114
Paris (Aube, Eure-et-Loir, Marne, Seine, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Yonne)	264	12	24	3	14	3	2	33	8	38	401
Pau (Landes, Basses et Hautes-Pyrénées)	94	6	9	2	4	1	1	11		»	118
Poitiers (Charente-Inférieure, Deux-Sèvres, Vendée, Vienne)	132	6	9	1	10	2	4	18	1	6	191
Rennes (Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Infre, Morbihan)	216	6	15	1	11	8	1	25	4	6	293
Riom (Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme)	129	6	12	1	12	2	3	10	3	9	187
Rouen (Eure, Seine-Inférieure)	87	6	6	1	15	5	6	10	10	2	148
Toulouse (Ariège, Haute-Garonne, Tarn, Tarn-et-Garonne)	118	6	12	1	8	2	2	14	3	10	174

NOMBRE DES MEMBRES DE LA CHAMBRE HAUTE A ÉLIRE DANS CHAQUE CIRCONSCRIPTION

Circonscription	Départements	Nombre
AGEN	Gers, Lot, Lot-et-Garonne	6
AIX	Alpes-Maritimes, Basses-Alpes, Bouches-du-Rhône, Var	8
AMIENS	Aisne, Oise, Somme	10
ANGERS	Maine et-Loire, Mayenne, Sarthe	9
BASTIA	Corse	2
BESANÇON	Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort	6
BORDEAUX	Charente, Dordogne, Gironde	8
BOURGES	Cher, Indre, Nièvre	6
CAEN	Calvados, Manche, Orne	10
CHAMBÉRY	Savoie, Haute-Savoie	4
DIJON	Côte-d'Or, Haute-Marne, Saône-et-Loire	8
DOUAI	Nord, Pas-de-Calais	14
GRENOBLE	Hautes Alpes, Drôme, Isère	7
LIMOGES	Corrèze, Creuse, Haute-Vienne	6
LYON	Ain, Loire, Rhône	11
MONTPELLIER	Aude, Aveyron, Hérault, Pyrénées-Orientales	9
NANCY	Ardennes, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges	9
NIMES	Ardèche, Gard, Lozère, Vaucluse	8
ORLÉANS	Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret	7
PARIS	Aube, Eure-et-Loir, Marne, Seine, Seine et-Marne, Seine-et-Oise, Yonne	28
PAU	Landes, Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées	7
POITIERS	Charente-Inférieure, Deux-Sevres, Vendée, Vienne	10
RENNES	Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Inférieure, Morbihan	20
RIOM	Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de Dôme	10
ROUEN	Eure, Seine-Inférieure	8
TOULOUSE	Ariége, Haute-Garonne, Tarn, Tarn-et-Garonne	9
	Nombre total	240

NOTE C

Le tableau ci-contre contient l'indication du nombre de députés qui devraient être attribués à chaque département, si l'on adoptait le système de scrutin de liste, soit qu'on prenne pour base de l'élection le chiffre de 75,000 habitants, soit qu'on préfère celui de 60,000.

Il permet en outre de comparer le résultat de la répartition des siéges à laquelle ce procédé donnerait lieu avec la répartition adoptée pour la Chambre des députés de la Restauration et du gouvernement de Juillet, pour le Corps législatif du second Empire et pour l'Assemblée nationale actuelle.

On y a joint un second tableau qui permet de constater les légères modifications qu'apporterait à la répartition des siéges dans le sein de chaque département la substitution du vote par arrondissement au scrutin de liste.

TABLEAU COMPARATIF DU NOMBRE DE DÉPUTÉS ATTRIBUÉ A CHAQUE DÉPARTEMENT

DÉPARTEMENTS	NOMBRE des HABITANTS (1)	NOMBRE DES DÉPUTÉS — SCRUTIN de liste par département — pour 60,000 habitants	pour 75,000 habitants	Restauration (2)	Gouvernement de Juillet (3)	Empire (4)	Assemblée nation. (1871) (5)
Ain..............	363.290	6	5	5	5	3	7
Aisne.......... .	552.439	9	7	6	7	4	11
Allier...........	390 812	7	5	4	4	3	7
Alpes (Basses-)....	139.332	2	2	2	2	1	3
Alpes (Hautes-) ...	118.898	2	2	2	2	1	2
Alpes-Maritimes...	199.037	3	3	»	»	2	4
Ardèche...	380 277	6	5	3	4	3	8
Ardennes.........	320.217	5	4	3	4	3	6
Ariége...........	246.298	4	3	3	3	2	5
Aube............	255 687	4	3	3	4	2	5
Aude............	285.927	5	4	4	5	3	6
Aveyron.........	402 474	7	5	5	5	3	8
Belfort (territ^re de)	56 781	1	1	»	»	»	1
Bouches-du-Rhône.	554.911	9	7	5	6	4	11
Calvados.........	454.012	8	6	7	7	4	9
Cantal..........	231 867	4	3	3	4	2	5
Charente.........	367.520	6	5	4	5	3	7
Charente-Inférieure	465.653	8	6	7	7	4	10
Cher.............	335.392	6	4	4	4	3	7

DÉPARTEMENTS	NOMBRE des HABITANTS (1)	NOMBRE DES DÉPUTÉS — SCRUTIN de liste par département — pour 60,000 habitants	pour 75,000 habitants	Restauration (2)	Gouvernement de Juillet (3)	Empire (4)	Assemblée nation. (1871) (5)
Lot-et-Garonne....	319.289	5	4	5	5	3	6
Lozère	135.490	2	2	2	3	1	3
Maine-et-Loire....	518.471	9	7	7	7	4	11
Manche..........	544.776	9	7	7	8	4	11
Marne.....	386.157	6	5	5	6	3	8
Marne (Haute-)...	251.196	4	3	4	4	2	5
Mayenne.........	350.637	6	5	5	5	3	7
Meurthe...... ...	428.387	»	»	5	6	3	»
Meurthe-et-Moselle	365.137	6	5	»	»	»	9
Meuse...........	284 725	5	4	4	4	3	6
Morbihan........	490.352	8	7	6	6	3	10
Moselle....	452 157	»	»	7	6	3	»
Nièvre..........	339.917	6	5	4	4	3	7
Nord.............	1.447.764	25	19	12	12	9	28
Oise........... ..	396.804	7	5	5	5	3	8
Orne.............	398.250	7	5	7	7	4	8
Pas-de-Calais.	761.158	14	10	7	8	6	15
Puy-de-Dôme.....	566.463	9	8	7	7	5	11
Pyrénées (Basses-).	426.700	7	6	5	5	3	9

Corrèze	302.746	5	4	3	4	2	6
Corse	258 507	4	3	2	2	2	5
Côte-d'Or	374.510	6	5	5	5	3	8
Côtes-du-Nord	622 295	10	8	5	6	5	13
Creuse	274.663	5	4	3	4	2	5
Dordogne	480.141	8	6	7	7	4	10
Doubs	291.251	5	4	4	5	2	6
Drôme	320.417	5	4	3	4	3	6
Eure	377 874	6	5	7	7	4	8
Eure-et-Loir	282 622	5	4	4	4	2	6
Finistère	642 963	11	9	6	6	5	13
Gard	420.131	7	6	5	5	4	9
Garonne (Haute-)	479 362	8	6	8	6	4	10
Gers	284.717	5	4	5	5	3	6
Gironde	705 149	12	9	8	9	6	14
Hérault	429.878	7	6	5	6	4	8
Ille-et-Vilaine	589 532	10	8	7	7	4	12
Indre	277.693	5	4	3	4	2	5
Indre-et-Loire	317 027	5	4	4	4	3	6
Isère	575 784	10	8	6	7	5	12
Jura	287.634	5	4	3	4	3	6
Landes	300.528	5	4	3	3	2	6
Loir-et-Cher	268.801	4	4	3	3	2	5
Loire	550.611	9	7	5	5	4	11
Loire (Haute-)	308.732	6	4	3	3	3	6
Loire-Inférieure	602.206	10	8	6	7	4	12
Loiret	353.021	6	5	5	5	3	7
Lot	281.404	5	4	6	5	2	6

Pyrénées (Hautes-)	235 156	4	3	3	3	2	5
Pyrénées Orientales	191.856	3	3	2	3	2	4
Rhin (Bas-)	588.970	»	»	6	6	4	»
Rhin (Haut-)	530.285	»	»	5	5	4	»
Rhône	670.247	11	9	5	5	5	13
Saône (Haute-)	303 088	5	4	3	4	3	6
Saône-et-Loire	598.344	10	8	7	7	5	12
Sarthe	446.603	7	6	7	7	4	9
Savoie	267.958	4	4	»	»	2	5
Savoie (Haute-)	273,027	5	4	»	»	2	5
Seine	2.220.060	37	30	12	14	9	43
Seine-Inférieure	790.022	14	10	10	11	6	16
Seine-et-Marne	341.490	6	5	5	5	3	7
Seine-et-Oise	580.180	10	8	7	7	4	11
Sèvres (Deux-)	331.243	6	4	3	4	3	7
Somme	557.015	9	7	8	7	5	11
Tarn	352.718	6	5	4	5	3	7
Tarn-et-Garonne	221 610	4	3	4	4	2	4
Var	293.757	7	4	5	5	2	6
Vaucluse	263.451	4	4	3	4	2	5
Vendée	401.446	7	5	5	5	3	8
Vienne	320.598	5	4	4	5	3	6
Vienne (Haute-)	322.447	4	4	4	5	2	7
Vosges	392.988	7	5	5	5	3	8
Yonne	363.608	6	5	5	5	3	7
Nombre total des Députés		607	482	420	461	292	723

(1) Décret du 8 mars 1872 sur le recensement de la population.
(2) Loi du 16 mai 1821.
(3) Loi du 19 avril 1831.
(4) Décret du 28 décembre 1867.
(5) Loi du 15 mars 1849, remise en vigueur par un décret du 17 septembre 1870.

TABLEAU COMPARATIF

DU NOMBRE DES DÉPUTÉS A ATTRIBUER A CHAQUE DÉPARTEMENT SUR LA BASE DE 75,000 HABITANTS, SELON QUE LE VOTE AURA LIEU PAR ARRONDISSEMENT OU AU SCRUTIN DE LISTE.

	Vote par arrond-diss. élect.	Vote au scrutin de liste.		Vote par arron-diss. élect.	Vote au scrutin de liste.
Ain	5	5	Loiret	5	5
Aisne	8	7	Lot	4	4
Allier	6	5	Lot-et-Garonne	4	4
Basses-Alpes	2	2	Lozère	2	2
Hautes-Alpes	2	2	Maine-et-Loire	7	7
Alpes-Maritimes	3	3	Manche	7	7
Ardèche	5	5	Marne	5	5
Ardennes	5	4	Haute-Marne	3	3
Ariége	3	3	Mayenne	5	5
Aube	3	3	Meurthe-et-Moselle	5	5
Aude	4	4	Meuse	4	4
Aveyron	5	5	Morbihan	6	7
Belfort	1	1	Nièvre	5	5
Bouches-du-Rhône	8	7	Nord	18	19
Calvados	7	6	Oise	6	5
Cantal	3	3	Orne	6	5
Charente	5	5	Pas-de-Calais	10	10
Charente-Inférieure	6	6	Puy-de-Dôme	7	8
Cher	5	4	Basses-Pyrénées	6	6
Corrèze	4	4	Hautes-Pyrénées	3	3
Corse	4	3	Pyrénées-Orientales	3	3
Côte-d'Or	6	5	Rhône	9	9
Côtes-du-Nord	9	8	Haute-Saône	4	4
Creuse	4	4	Saône-et-Loire	9	8
Dordogne	7	6	Sarthe	6	6
Doubs	4	4	Savoie	4	4
Drôme	4	4	Haute-Savoie	4	4
Eure	6	5	Seine	28	30
Eure-et-Loir	4	4	Seine-Inférieure	11	10
Finistère	9	9	Seine-et-Marne	5	5
Gard	6	6	Seine-et-Oise	8	8
Haute-Garonne	7	6	Deux-Sèvres	4	4
Gers	4	4	Somme	8	7
Gironde	10	9	Tarn	5	5
Hérault	6	6	Tarn-et-Garonne	3	3
Ille-et-Vilaine	8	8	Var	4	4
Indre	4	4	Vaucluse	4	4
Indre-et-Loire	4	4	Vendée	6	5
Isère	8	8	Vienne	4	4
Jura	4	4	Haute-Vienne	4	4
Landes	3	4	Vosges	5	5
Loir-et-Cher	4	4	Yonne	5	5
Loire	7	7			
Haute-Loire	4	4	Total	495	482
Loire-Inférieure	8	8			

NOTE D

Peut-être ne jugera-t-on pas inutile de comparer les législations des différents États de l'Europe au point de vue du nombre des députés et de la proportion existant entre le nombre des députés et celui des habitants.

Voici le résumé de ce travail :

ÉTAT RÉCAPITULATIF

DU NOMBRE DES DÉPUTÉS DANS LES DIFFÉRENTS ÉTATS
ET DE SES RAPPORTS AVEC LE NOMBRE DES HABITANTS

ÉTATS	NOMBRE DE DÉPUTÉS				HABITANTS
Danemark	114	ou	1	sur	15.000
Suisse	128	ou	1	sur	19.000
Norvége	83	ou	1	sur	20.500
Suède	191	ou	1	sur	21.500
Wurtemberg	72	ou	1	sur	24.000
Portugal	165	ou	1	sur	26 000
Saxe-Royale	80	ou	1	sur	29.000
Bavière	138	ou	1	sur	35.500
Royaume-Uni	658	ou	1	sur	44.500
Espagne	349	ou	1	sur	45.000
Hongrie	337	ou	1	sur	46.000
Belgique	108	ou	1	snr	46.000
Pays-Bas	75	ou	1	sur	47.000
Italie	495	ou	1	sur	49.000
France	723	ou	1	sur	50.000
Prusse	432	ou	1	sur	54.000
Autriche	203	ou	1	sur	83.000
Empire d'Allemagne	385	ou	1	sur	100.000

NOTE E

Nous avons résumé dans le tableau ci-contre les différents états de la législation depuis 1789, en ce qui concerne le nombre des membres de chacune de nos Assemblées électives et le mode de législation appliqué à chacune d'elles.

TABLEAU DU NOMBRE DES DÉPUTÉS

DANS LES DIFFÉRENTES ASSEMBLÉES FRANÇAISES DEPUIS 1789

MONUMENTS LÉGISLATIFS	ASSEMBLÉES	NOMBRE des députés	SYSTÈME ÉLECTORAL
Décret du 8 mai 1791.	Assemblée législative.	745	Élection à deux degrés.
Décret du 11 août 1792.	Convention.	779	Application du décret du 8 mai 1791, avec adjonction de 34 députés pour les colonies.
Constitution du 24 juin 1793.	*Inappliquée.*	»	Suffrage direct : un député à raison de 40,000 habitants.
Constitution du 5 fruct. an III.	Conseil des Cinq-Cents.	500	Election à deux degrés.
Constitut. du 22 frim. an VIII.	Corps législatif.	300	Système des listes d'éligibilité de Sieyès.
Charte de 1814.	Chambre des députés.	200	Election à deux degrés.
Acte additionnel.	Chambre des représent.	619	Elections par les colléges d'arrondissement et par les colléges de département.
Ordonnance du 14 juillet 1815.	Chambre des députés (*Chambre introuvable*).	395	Élection à deux degrés.
Ordonnance du 5 septembre 1816 et loi du 5 février 1817.	Chambre des députés.	258	Election directe par les colléges d'arrondissement.
Loi du 16 mai 1821.	Idem.	420	Adjonction aux 258 députés d'arrondissement de 272 députés élus par les colléges de département.
Loi du 19 avril 1831.	Idem.	461	Élection directe.
Décret du 5 mars 1848.	Assemblée constituante.	900	Suffrage universel et direct au scrutin de liste par département. Un député à raison de 40,000 habitants.
Loi du 15 mars 1849.	Assemblée législative.	750	Suffrage universel et direct au scrutin de liste par départem.
Décret-loi du 4 février 1852.	Corps législatif.	261	Suffrage universel et direct par circonscription de 35,000 élect.
Loi du 15 mars 1849 (remise en vigueur par un décret du 17 septembre 1870).	Assemblée nationale.	723	Suffrage universel et direct au scrutin de liste par départem.

NOTE F

Le tableau que nous publions plus loin comprend un projet de division de la France en arrondissements électoraux, se rapprochant autant que possible des arrondissements administratifs et établis conformément aux principes que nous avons exposés dans le chapitre XXIII.

Il résulte de ce travail que sur les 381 arrondissements actuels, 249 sont érigés en arrondissements électoraux sans subir aucune modification, 51 sont réunis en totalité aux arrondissements voisins, 3 y sont réunis partiellement et 78 subissent des remaniements qui ont pour objet soit la division d'un arrondissement administratif en deux ou plusieurs arrondissements électoraux, soit la distraction de certains cantons détachés d'un arrondissement pour être réunis à l'arrondissement voisin.

Voici en quelques mots la raison de ces diverses opérations :

§ I. — *Réunion de plusieurs arrondissements en un seul arrondissement électoral.*

Conformément au principe posé dans notre chapitre XXIII, il était nécessaire de réunir ensemble deux arrondissements voisins dont la population eût été trop peu nombreuse pour que chacun d'eux eût droit à un député. C'est ainsi que dans le département de l'Aube, les arrondissements de Bar-sur-Seine (46,803 habitants), et de Nogent-sur-Seine (35,936 habitants), forment un seul arrondissement électoral appelé d'après le chiffre de sa population à élire un représentant.

Il arrive quelquefois aussi qu'un petit arrondissement et un arrondissement important voisins l'un de l'autre se trouvent dans cette situation que si chacun d'eux obtenait un député, ce serait infiniment trop pour le premier et trop peu pour le second. C'est ainsi que dans les Alpes-Maritimes l'arrondissement de Puget-Théniers possède 23,400 habitants et celui de Nice 105,300. Dans ce cas et dans d'autres semblables les deux

arrondissements sont réunis en un seul arrondissement électoral appelé à élire deux députés au scrutin de liste.

Par un motif analogue, lorsque deux petits arrondissements ne sauraient être réunis, parce qu'ils sont séparés l'un de l'autre par un troisième qui aurait droit à lui seul à un député, on a cru obéir au même principe en les réunissant tous les trois ensemble. Ce fait se produit dans le Gers pour les arrondissements de Lectoure (45,973 habitants) et de Lombez (37,523 qu'on a réunis à celui d'Auch (58,194 habitants) par lequel ils sont séparés sur la carte géographique et dont on a formé un arrondissement électoral qui élira deux députés au scrutin de liste.

Il arrive encore, dans un ou deux départements, que tous les arrondissements ont une population extrêmement peu considérable et qui nécessiterait la réunion de plusieurs d'entre eux. Dans ce cas on a pensé qu'il y aurait avantage à faire du département une circonscription unique, ayant pour centre commun la ville chef-lieu, et qu'on obtiendrait ainsi un groupe infiniment plus homogène que si l'on avait réuni deux par deux des arrondissements parfois divisés d'intérêt, dont le plus nombreux aurait pu, lors du vote, opprimer le moins peuplé. C'est ainsi que les Basses-Alpes (5 arrondissements) et la Lozère (3 arrondissements) forment chacun un collége unique nommant deux députés au scrutin de liste.

Enfin, il peut se rencontrer dans un département deux petits arrondissements qui ont peu de relations l'un avec l'autre et qu'on réunirait difficilement pour en former une circonscription homogène, tandis que chacun d'eux converge séparément vers un troisième. Dans les Pyrénées-Orientales, par exemple, les arrondissements de Céret (44,179 habitants) et de Prades (48,231 habitants), bien que juxtaposés sur la carte géographique, sont séparés par des montagnes, tandis que chacun d'eux communique plus aisément avec Perpignan, chef-lieu du département. Bien que l'arrondissement de Perpignan eût droit à lui seul à un député, on a cru devoir le réunir aux deux autres pour former un arrondissement électoral qui sera appelé à élire deux représentants.

Dans toutes ces hypothèses, nous nous sommes efforcés de nous conformer aux principes que nous avions posés, alors même que nous nous croyions obligés d'y déroger en apparence. Ces exemples suffiront sans doute à faire apercevoir combien ce travail était nécessaire et combien eût été insuffisante la disposition que tout arrondissement comprenant moins d'un certain chiffre d'habitants eût été réuni *de plein droit* à l'arrondissement voisin le moins peuplé.

§ II. — *Division d'un arrondissement en deux ou plusieurs arrondissements électoraux.*

Deux cent quarante-neuf arrondissements sont érigés en arrondissements électoraux sans subir aucune modification de circonscriptions. Là est l'application du principe sur lequel notre système est fondé. Soixante-trois

d'entre eux sont divisés en deux ou plusieurs arrondissements électoraux. Là est l'exception qu'il nous a paru indispensable d'introduire.

Cette exception se justifie par deux motifs différents, suivant les cas.

En premiér lieu, nous avons cru assurer la sincérité du scrutin en séparant le vote des villes de celui des campagnes dans tous les cas où le chiffre de la population le permettait et notamment à Caen, Toulouse, Bordeaux, Rennes, Tours, Grenoble, Nantes, Orléans, Reims, Nancy, Metz, Lille, Clermont, Strasbourg, Lyon, le Mans, le Havre, Rouen, Amiens, Poitiers et Limoges. Nous n'avons reculé devant cette division que lorsque la population de la ville chef-lieu (Bourg ou Privas par exemple), était trop peu importante pour qu'il y eût intérêt à la séparer de la campagne.

En second lieu, nous avons pensé qu'un arrondissement devait être divisé lorsque le chiffre de la population le permettait, toutes les fois qu'il se rencontrait dans son sein une seconde ville ou bourgade à peu près aussi importante que le chef-lieu d'arrondissement, formant le centre d'un certain nombre de communes rurales, et paraissant naturellement désignée pour former le chef-lieu d'un arrondissement électoral distinct et homogène. C'est ainsi que les villes d'Annonay (Ardèche), Saint-Chamond (Loire), Roubaix et Tourcoing (Nord), etc., etc., deviennent dans notre projet les chefs-lieux d'arrondissements électoraux correspondant au groupe de population qui se relie autour d'elles.

Il est à remarquer, d'ailleurs, que ces arrondissements électoraux n'ont pas été créés par nous, mais que presque tous avaient déjà été reconnus dans la loi électorale du 19 avril 1831, et que nous nous sommes bornés à introduire dans la répartition arrêtée à cette époque les changements nécessités par le mouvement de la population ou par le déplacement des intérêts.

§ III. — *Distractions de cantons détachés d'un arrondissement pour être réunis à un arrondissement voisin.*

Les distractions de cantons détachés d'un arrondissement pour être réunis à un arrondissement voisin ont été opérées avec beaucoup de réserve et se justifient en général par le déplacement des intérêts qui s'est opéré depuis la loi de l'an VIII et qui nous a paru nécessiter certains remaniements.

Ainsi des centres nouveaux se sont créés sur la limite de deux ou de plusieurs arrondissements et se sont formé une clientèle de communes appartenant aux arrondissements voisins. En les érigeant en chefs-lieux d'arrondissements électoraux, nous avons dû leur annexer les cantons qui semblaient s'y relier le plus intimément. C'est de cette manière que la loi de 1831 avait déjà formé l'arrondissement électoral d'Uzerche dans le département de la Corrèze. Dans plusieurs cas analogues nous avons suivi la même méthode.

D'un autre côté l'établissement des nouvelles voies de communication et

celui des chemins de fer, en particulier, a eu pour conséquence de relier certains cantons à des chefs-lieux d'arrondissement distincts de ceux que la loi de l'an VIII leur avait attribués. C'est ainsi qu'Argenteuil se trouve en communication avec Pontoise, et Meulan avec Mantes, beaucoup plutôt qu'avec Versailles leur chef-lieu d'arrondissement. Nous avons pensé qu'il y avait intérêt à réunir à leurs centres naturels les cantons qui se trouvent actuellement dans cette situation.

Enfin, un petit nombre de distractions ont eu simplement pour but de faciliter la formation des circonscriptions électorales, lorsqu'aucun intérêt sérieux ne semblait s'y opposer. C'est ainsi que les cantons d'Eyguières et Orgon (arrondissement d'Arles) ont été réunis à l'arrondissement d'Aix dans le but de compléter le chiffre de population qui devait lui donner droit à deux députés. C'est ainsi encore que dans le département de la Gironde plusieurs des cantons ruraux de l'arrondissement de Bordeaux ont été réunis aux arrondissements voisins et que par ce moyen la répartition des siéges législatifs a pu devenir plus exactement proportionnelle au chiffre de la population.

DIVISION DE LA FRANCE

EN

ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
AIN : 363,290 hab., 4 arr. élect., 5 députés.		
Arrondissement de Belley	78.348	1
Arrondissement de Bourg	122.747	2
Arrondissements de Gex, 20,964, et Nantua, 49,414.	70.378	1
Arrondissement de Trévoux	91.817	1
AISNE : 552,439 hab., 7 arr. élect., 8 dép.		
Arrondissement de Château-Thierry	59.128	1
Cantons de Chauny, Anizy, Coucy, la Fère et Marle (arrondissement de Laon)	83.214	1
Le reste de l'arrondissement de Laon	81.073	1
Arrondissement de Saint-Quentin	142.711	2
Arrondissement de Soissons	69.023	1
Cantons de Guise, Wassigny, le Nouvion et Sains (arrondissement de Vervins	59.815	1
Le reste de l'arrondissement de Vervins)	57.480	1
ALLIER : 390,812 hab., 4 arr. élect., 6 dép.		
Arrondissement de Gannat	66.133	1
Arrondissement de Lapalisse	87.440	1
Arrondissement de Montluçon	123.368	2
Arrondissement de Moulins	113.871	2

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
ALPES (BASSES-) : 1 arr. élect., 2 députés.		
Arrondissement de Barcelonette, 15,322; arrondissement de Castellane, 20,221; arrondissement de Digne, 47,306; arrondissement de Forcalquier, 33,969; arrondissement de Sisteron, 22,514	139.332	2
ALPES (HAUTES-): 118,898 hab., 2 arr. électoraux, 2 députés.		
Arrondissement de Briançon, 27,094; arrondissement d'Embrun, 28,908	56.002	1
Arrondissement de Gap	62.896	1
ALPES-MARITIMES : 199,037 hab., 2 arr. élect., 3 députés.		
Arrondissement de Grasse	70.277	1
Arrondissements de Nice, 105,360, et Puget-Théniers, 23,400	128.760	2
ARDÈCHE : 380,277 hab., 4 arr. élect., 5 dép.		
Arrondissement de Largentière	105.624	1
Arrondissement de Privas	125.082	2
Cantons d'Annonay, Saint-Agrève, Saint-Félicien, Satillieu, Serrières (arrondissement de Tournon)	71.006	1
Le reste de l'arrondissement de Tournon	78.565	1
ARDENNES : 320,217 hab., 5 arr. électoraux, 5 députés.		
Arrondissement de Mézières	83.600	1
Arrondissement de Rethel	61.330	1
Arrondissement de Rocroi	50.076	1
Arrondissement de Sedan	69.305	1
Arrondissement de Vouziers	55.906	1
ARIÈGE : 246,298 hab., 3 arr. élect., 3 députés.		
Arrondissement de Foix	83.636	1
Arrondissement de Pamiers	77.692	1
Arrondissement de Saint-Girons	84.970	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	Nombre des députés
AUBE : 255,687 hab., 3 arr. élect., 3 députés.		
Arrondissements d'Arcis-sur-Aube, 33,457, — et Bar-sur-Aube, 40,643.	74.100	1
Arrondissements de Bar-sur-Seine, 46,803—et Nogent, 35,936.....	82.739	1
Arrondissement de Troyes.	98.848	1
AUDE : 285,927 hab., 3 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement de Carcassonne, 93.574—et Castelnaudary, 48,136	141.710	2
Arrondissement de Limoux	65.555	1
Arrondissement de Narbonne.......	78.662	1
AVEYRON : 402,474 hab., 4 arr. élect., 5 députés.		
Arrondissement d'Espalion.	63.852	1
Arrondissement de Millau......	66.515	1
Arrondissement de Rodez............	108 885	1
Arrondissement de Sainte-Affrique.............	59.335	1
Arrondissement de Villefranche......	103.856	1
BELFORT (Territoire de) : 56,781 h., 1 arr. électoral, 1 député.		
Arrondissement de Belfort......................	56.781	1
BOUCHES-DU-RHONE : 554,911 hab., 3 arr. élect., 8 députés.		
Arrondissement d'Aix, 114,038, — et cantons d'Eyguières et Orgon, 18,470 (arrondissement d'Arles).	132.508	2
Le reste de l'arrondissement d'Arles............	69.937	1
Arrondissement de Marseille..................	352.466	5
CALVADOS : 454,012 hab., 7 arr. électoraux, 7 députés.		
Arrondissement de Bayeux	73.476	1
Cantons de Caen et Douvres (arrondissement de Caen) ...., ...	61.834	1
Le reste de l'arrondissement de Caen (campagne).	64.307	1
Arrondissement de Falaise.........	54 094	1
Arrondissement de Lisieux.	67.046	1
Arrondissement de Pont-l'Evêque........ ...	56.251	1
Arrondissement de Vire..................... ..	77.004	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
CANTAL : 231,867 hab., 3 arr. électoraux, 3 députés.		
Arrondissement d'Aurillac....	90.227	1
Arrondissement de Mauriac..................	58.256	1
Arrondissements de Murat, 32,651, — et Saint-Flour, 50,733...........................	83.384	1
CHARENTE : 367,520 hab., 5 arr. électoraux, 5 députés.		
Arrondissement d'Angoulême, 134,106 (moins les cantons de Rouillac, Saint-Amant, Blanzac et la Valette, 48,468).........................	85.648	1
Arrondissement de Barbezieux, 50,834, — et cantons de Blanzac et la Valette, 22,430 (arrondissement d'Angoulême)....	73.264	1
Arrondissement de Cognac.	67.261	1
Arrondissement de Confolens..................	63.392	1
Arrondissement de Ruffec, 51,927, — et cantons de Rouillac et de Saint-Amant, 26,038........	77.965	1
CHARENTE-INFÉRIEURE : 465,653 h., 6 arr. élect., 6 députés.		
Arrondissement de Jonzac.....................	79.181	1
Arrondissement de Marennes, 53,145, — et cantons de Saint-Porchaire et Saujon, 25,727 (arrondissement de Saintes)........................	78.872	1
Arrondissement de Rochefort...................	67.860	1
Arrondissement de La Rochelle......	80.109	1
Arrondissement de Saintes, 103,696 (moins les cantons de Saint-Porchaire et Saujon)........	77.969	1
Arrondissement de Saint-Jean-d'Angély........	81.662	1
CHER : 335,392 hab., 4 arr. élect., 5 députés.		
Cantons de Vierzon, Graçay, Lury, Mehun et Saint-Martin (arrondissement de Bourges).....	66.700	1
Le reste de l'arrondissement de Bourges.......	71.671	1
Arrondissement de Saint-Amand...............	116.795	2
Arrondissement de Sancerre.	81.226	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
CORRÈZE : 302,746 h., 4 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement de Brives, 111,459 (moins les cantons de Juillac, Lubersac et Vigeois, 32,185)	80.674	1
Arrondissement de Tulle, 129,001 (moins les cantons d'Egletons, Lapleau, Seilhac, Treignac et Uzerches, 51,274)........................	77.727	1
Cantons d'Uzerche, Seilhac et Treignac (arrondissement de Tulle), de Juillac, Lubersac et Vigeois (arrondissement de Brives)...........	55.777	1
Arrondissement d'Ussel, 62,286, — et cantons d'Egletons et Corrèze, 14,596 (arrondissement de Tulle)	76.882	1
CORSE : 258,507 h., 3 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissements d'Ajaccio, 66,671,—Calvi, 24,546, — et Sartène, 33,495........................	124.712	2
Arrondissement de Bastia.....................	74.124	1
Arrondissement de Corte......................	59.671	1
COTE-D'OR : 374,510 h., 3 arr. élect. 6 députés.		
Arrondissement de Beaune.....................	120.228	2
Arrondissements de Châtillon, 45,369, et Semur, 63,932, — et canton de Sombernon, 8,011 (arrondissement de Dijon)....................	117.312	2
Arrondissement de Dijon, 144,981 (moins le canton de Sombernon, 8,011)..................	136.970	2
COTES-DU-NORD : 622,295 h., 5 arr. élect., 9 députés.		
Arrondissement de Dinan......................	117.450	2
Arrondissement de Guingamp..................	124.538	2
Arrondissement de Lannion....................	115.464	2
Arrondissement de Loudéac....................	88.635	1
Arrondissement de Saint-Brieuc...............	176.208	2
CREUSE : 274,663 h., 2 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissements d'Aubusson, 100,493,— et Bourganeuf, 41,742..............................	142.235	2
Arrondissements de Boussac, 37,880,— et Guéret, 94,548......................................	132.428	2

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
DORDOGNE : 480,141 hab., 7 arr. élect., 7 dép.		
Cantons de Lalinde, Beaumont, Cadouin, Issigeac, Montpazier et Saint-Alvère, 42,552 (arrondissement de Bergerac); cantons de Belvès et Villefranche, 15,279 (arrondissement de Sarlat)................................	57.931	1
Arrondissement de Bergerac, 111,381 (moins les 6 cantons ci-dessus, 42,552)................	68.829	1
Arrondissement de Nontron........................	78.434	1
Cantons d'Excideuil, Hautefort, Saint-Pierre, Savignac et Thenon, 51,530 (arrondissement de Périgueux); cantons de Terrasson et Montignac, 29,835 (arrondissement de Sarlat)......	81.365	1
Arrondissement de Périgueux, 112,804 (moins les 5 cantons ci-dessus, 51,530)................	61.274	1
Arrondissement de Riberac........................	68.708	1
Arrondissement de Sarlat, 108,814 (moins les cantons de Belvès, Villefranche, Terrasson et Montignac, 45,214)........................	63.600	1
DOUBS : 291,251 hab., 4 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement de Baumes-les-Dames........	59.918	1
Arrondissement de Besançon..................	109.898	1
Arrondissement de Montbéliard................	72 198	1
Arrondissement de Pontarlier..................	49.237	1
DROME : 320,417 hab., 4 arr. élect., 4 députés		
Arrondissements de Die, 61,548, — et de Nyons, 33,109....................................	94.657	1
Arrondissement de Montélimar..................	68.687	1
Cantons de Romans, Bourg-de-Péage, le Grand-Serre, Saint-Donat et Saint-Jean (arrondissement de Valence)............................	70.374	1
Le reste de l'arrondissement de Valence.......	86.699	1
EURE : 377,874 hab., 6 arr. élect., 6 députés.		
Arrondissement des Andelys......................	59.501	1
Arrondissement de Bernay........................	68.000	1
Cantons de Verneuil, Breteuil, Conches, Damville, Nonancourt et Rugles (arrondissement d'Evreux)......................................	53.342	1
Le reste de l'arrondissement d'Evreux.........	58.836	1
Arrondissement de Louviers......................	65.112	1
Arrondissement de Pont-Audemer..............	73.083	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
EURE-ET-LOIR : 282,622 hab., 4 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement de Chartres, 110,657 (moins les cantons d'Illiers et Courville, 19,914).........	91.743	1
Arrondissement de Châteaudun............ ...	62.919	1
Arrondissement de Dreux....................	66.487	1
Arrondissement de Nogent-le-Rotrou, 42,559, — et les cantons d'Illiers et Courville, 19,914 (arrondissement de Chartres)...	62.473	1
FINISTÈRE : 642,963 hab., 6 arr. élect., 9 dép.		
Cantons d'Ouessant, Lannilis, Lesneven, Ploudalmézeau, Plabennec et Saint-Renan (arrondissement de Brest)........	77 954	1
Le reste de l'arrondissement de Brest....	135.644	2
Arrondissement de Châteaulin	106.812	1
Arrondissement de Morlaix....	141.369	2
Arrondissement de Quimper, 133,756 (moins le canton de Concarneau, 11,484)......	122 272	2
Arrondissement de Quimperlé, 47,428,— et canton de Concarneau, 11,484 (arrondissement de Quimper)..................................	58.912	1
GARD : 420,131 hab., 5 arr. élect., 6 députés.		
Arrondissement d'Alais.......................	119 774	2
Cantons de Beaucaire, Aigues-Mortes, Aramon, Saint-Gilles, Saint-Mamert, Sommières et Vauvert (arrondissement de Nîmes)...	83.332	1
Cantons de Nîmes et Marguerittes (arrondissement de Nîmes)..........	76.019	1
Arrondissement d'Uzès	82 009	1
Arrondissement du Vigan....................	58.877	1
GARONNE (HAUTE-) : 479,362 h., 5 arr. élect., 7 députés.		
Arrondissement de Muret..	87.048	1
Arrondissement de Saint-Gaudens.........	131 958	2
Cantons de Toulouse........	143.163	2
Le reste de l'arrondissement de Toulouse (campagne)...............	60.083	1
Arrondissement de Villefranche................	57.110	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
GERS : 284,717 hab., 3 arr. électoraux, 4 députés.		
Arrondissements d'Auch, 58,194, Lectoure, 45,973, et Lombez, 37,623	141.790	2
Arrondissement de Condom	67.620	1
Arrondissement de Mirande	75.307	1
GIRONDE : 705,149 hab., 7 arr. électoraux, 10 députés.		
Arrondissement de Bazas, 54,898, — et canton de Belin, 9,963 (arrondissement de Bordeaux)	64.861	1
Arrondissement de Blaye, 57,569, — et cantons de Saint-André et Cardon-Blanc, 30,238 (arrondissement de Bordeaux)	87.507	1
Cantons de Bordeaux	213.228	3
Cantons de la Teste, Audenge, Blanquefort, la Brède, Pessac et Podensac (arrondissement de Bordeaux)	79.758	1
Arrondissement de Lesparre, 42,854, — et canton de Castelnau, 18,180 (arrondissement de Bordeaux)	61.034	1
Arrondissement de Libourne, 115,901, — et canton de Créon, 17,412 (arrondissement de Bordeaux)	133 313	2
Arrondissement de la Réole, 51,961, — et canton de Cadillac, 13,477 (arrondissement de Bordeaux).	65.438	1
HÉRAULT : 429,878 hab., 6 arr. électoraux, 6 députés.		
Cantons de Pézenas, Agde, Bédarieux, Florensac, Montagnac, Roujan (arrondissement de Béziers).	69,634	1
Cantons de Béziers, Murviel et Servian (arrondissement de Béziers)	63.306	1
Arrondissement de Lodève	54.538	1
Cantons de Cette, Castries, Frontignan, Lunel, Mauguio et Mèze (arrondissement de Montpellier)	79.649	1
Le reste de l'arrondissement de Montpellier	97.835	1
Arrondissement de Saint-Pons, 45,404, — et canton de Saint-Gervais, 8,439 (arrondissement de Béziers)	53.843	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
ILLE-ET-VILAINE : 589,532 h., 8 arr. élect., 8 députés.		
Arrondissement de Fougères	84 069	1
Arrondissement de Montfort	60 752	1
Arrondissement de Redon	85.879	1
Cantons de Rennes	80.456	1
Le reste de l'arrondissement de Rennes (campagne)	70.270	1
Cantons de Saint-Servan, Châteauneuf, Combourg, Pleurtuit et Tinteniac (arrondissement de Saint-Malo)	66.368	1
Le reste de l'arrondissement de Saint-Malo	64.003	1
Arrondissement de Vitré	77.735	1
INDRE : 277,693 hab., 4 arr. élect., 4 dép.		
Arrondissement de le Blanc	58.901	1
Arrondissement de Châteauroux	107.181	1
Arrondissement de la Châtre	59.343	1
Arrondissement d'Issoudun	52.268	1
INDRE-ET-LOIRE : 317,027 hab., 4 arr., élect., 4 députés.		
Arrondissement de Chinon	85.880	1
Arrondissement de Loches	62.989	1
Cantons de Tours et Montbazon (arrondissement de Tours)	84.002	1
Le reste de l'arrondissement de Tours (campagne)	84.156	1
ISÈRE : 575,784 hab., 7 arr. élect., 8 dép.		
Cantons de Grenoble et Domène (arrondissement de Grenoble)	90.757	1
Cantons de Voiron, Allevard, Goncelin, Saint-Laurent, Sassenage et le Touvet (arrondissement de Grenoble)	69.468	1
Cantons de Vizille, Bourg-d'Oisans, Clelles, Corps, Mens, Monestier, la Mure, Valbonnais, Vif et Villard (arrondissement de Grenoble)	79.994	1
Arrondissement de la Tour-du-Pin	127.990	2
Arrondissement de Saint-Marcellin	80.379	1
Cantons de Vienne, la Vertpillière et Saint-Symphorien (arrondissement de Vienne)	67.451	1
Le reste de l'arrondissement de Vienne (campagne)	79.647	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
JURA : 287,634 hab., 4 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement de Dôle..................	71.520	1
Arrondissement de Lons-le-Saulnier...........	99 233	1
Arrondissement de Poligny..................	66 841	1
Arrondissement de Saint-Claude...............	50.040	1
LANDES : 300,528 hab., 3 arr. élect., 3 dép.		
Arrondissement de Dax.....................	107.798	1
Arrondissement de Mont-de-Marsan	108.787	1
Arrondissement de Saint-Sever................	83.943	1
LOIR-ET-CHER : 268,801 hab., 3 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement de Blois	137.298	2
Arrondissement de Romorantin................	55.297	1
Arrondissement de Vendôme..................	76.206	1
LOIRE : 550,611 hab., 5 arr. élect., 7 dép.		
Cantons de Feurs, Boen, Noirétable, Saint-Galmier et Saint-Georges (arrondissement de Montbrison)	72.874	1
Le reste de l'arrondissement de Montbrison....	58 845	1
Arrondissement de Roanne....................	149.975	2
Cantons de Saint-Etienne, le Chambon, Saint-Genest et Bourg-Argental (arrondissement de Saint-Etienne)	177.560	2
Cantons de Saint-Chamond, Pélussin, Rive de Gier et Saint-Héand (arrondissement de Saint-Etienne)................................	91.347	1
LOIRE (HAUTE-) : 908,732 hab., 3 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement de Brioude..................	79.598	1
Arrondissement de Puy......................	142.747	2
Arrondissement d'Issongeaux.................	86.387	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
LOIRE-INFÉRIEURE : 602,206 hab., 7 arr. électoraux. 8 députés.		
Arrondissement d'Ancenis, 50,773 et cantons de Carquefou et Chapelle (21,233 arrondissement de Nantes)........	71.006	1
Arrondissement de Chateaubriant.....	77.140	1
Cantons de Nantes..........................	136.768	2
Cantons d'Aigrefeuille, Clisson, Legé, le Loroux, Saint-Philbert, Vallet et Vertou (arrondissement de Nantes).......	86.720	1
Arrondissement de Paimbœuf 47.024 et cantons de Bouaye et Machecoul, 27,036 (arrondissement de Nantes)...	74.060	1
Cantons de Saint-Nazaire, le Croisic, Guérande, Herbignac et Pontchâteau (arrondissement de Savenay)	69.990	1
Le reste de l'arrondissement de Saint-Nazaire...	84 620	1
LOIRET : 353,071 hab., 5 arr. élect., 5 dép.		
Arrondissement de Gien.....	55 529	1
Arrondissement de Montargis...	79.305	1
Cantons d'Orléans.....	75.776	1
Le reste de l'arrondissement d'Orléans (Beaugency)..................................	82 837	1
Arrondissement de Pithiviers.................	59.574	1
LOT : 281,404 hab., 4 arr. élect., 4 députés.		
Cantons de Castelnau, Catus, Cazals, Luzech et Puy-l'Evêque (arrondissement de Cahors)....	61 199	1
Le reste de l'arrondissement de Cahors.........	53.868	1
Arrondissement de Figeac.....................	88 275	1
Arrondissement de Gourdon.........	78.062	1
LOT-ET-GARONNE : 319.289 hab., 4 arr. électoraux, 4 députés.		
Arrondissement d'Agen.	77 822	1
Arrondissement de Marmande................	94 907	1
Arrondissement de Nérac.....................	59.309	1
Arrondissement de Villeneuve.......	87.251	1
LOZÈRE : 135,190 hab., 1 arr. élect., 2 députés.		
Arrondissement de Florac, 36,376, Marvejols, 51.039, et Mende, 47,815....................	135.190	2

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
MAINE-ET-LOIRE : 518,471 hab., 7 arr. élect., 7 députés.		
Cantons d'Angers..........................	79.476	1
Le reste de l'arrondissement d'Angers (campagne)	83.328	1
Arrondissement de Baugé..................	75.387	1
Cantons de Beaupréau, Champtoceaux, Montrevault et Saint-Florent (arrondissement de Cholet)............................	65.418	1
Le reste de l'arrondissement de Cholet.........	60.356	1
Arrondissement de Saumur..................	91.484	1
Arrondissement de Segré....................	63.022	1
MANCHE : 144,776 hab., 7 arr. élect., 7 dép.		
Arrondissement d'Avranches.................	106.840	1
Arrondissement de Cherbourg...............	87.954	1
Cantons de Coutances, Bréhal, Cerisy la Salle. Gavray, Montmartin et Saint-Sauveur (arrondissement de Coutances)................	56.978	1
Cantons de Periers, la Haye de Puits, Lessay et Saint-Malo, 56,764 (arrondissement de Coutances); de Carentan et Saint-Jean-de-Daye, 20,125 (arrondissement de Saint-Lô).........	76.889	1
Arrondissement de Mortain..................	67.926	1
Arrondissement de Saint-Lô, 88,950 (moins les cantons de Carentan et de Saint-Jean-de-Daye, 20,125)............................	68.885	1
Arrondissement de Valognes.................	79.364	1
MARNE : 386,157 h., 4 arr. élect., 5 députés.		
Arrondissement de Châlons, 51,153; — Sainte-Menehould, 32,009, — et Vitry, 48,046.......	131.208	2
Arrondissement d'Epernay....................	93 701	1
Cantons de Reims et Bourgogne (arrondissement de Reims)............................	94.989	1
Le reste de l'arrondissement de Reims (campagne)..................................	66 259	1
MARNE (HAUTE-) : 251,196, 3 arr. électoraux, 3 députés.		
Arrondissement de Chaumont.................	80.571	1
Arrondissement de Langres..................	95 026	1
Arrondissement de Vassy....................	75.599	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
MAYENNE : 350,637 hab., 3 arr. électoraux, 5 députés.		
Arrondissement de Châteaugontier............	73.463	1
Arrondissement de Laval..........	123.288	2
Arrondissement de Mayenne................	153.886	2
MEURTHE-ET-MOSELLE : 365,137 h., 5 arr. électoraux, 5 députés.		
Arrondissement de Briey......................	58.058	1
Arrondissement de Lunéville..................	80.770	1
Cantons de Nancy..................	81.807	1
Le reste de l'arrondissement de Nancy (Pont-à-Mousson)...	74.062	1
Arrondissement de Toul	58,368	1
MEUSE : 284,725 hab., 4 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement de Bar-le-Duc...............	77.468	1
Arrondissement de Commercy.	75.306	1
Arrondissement de Montmédy................	58.298	1
Arrondissement de Verdun..............	73.653	1
MORBIHAN : 490,352 hab., 6 arr. électoraux, 6 députés.		
Cantons de Lorient, Port-Louis et Pont-Scorff (arrondissement de Lorient).................	82.291	1
Le reste de l'arrondissement de Lorient (campagne).....................................	84.770	1
Arrondissement de Pontivy..................	99.522	1
Arrondissement de Ploërmel................	90.245	1
Cantons de Vannes, Elven, Grandchamp et Questembert (arrondissement de Vannes)	64.021	1
Le reste de l'arrondissement de Vannes (Muzillac).......................	69.503	1
NIÈVRE : 339,917 hab., 4 arr. électoraux, 5 députés.		
Arrondissement de Château-Chinon..	68.391	1
Arrondissement de Clamecy..................	72.006	1
Arrondissement de Cosne....................	75.833	1
Arrondissement de Nevers...................	123.687	2

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
NORD : 1,447,764 hab., 15 arr. élect, 18 dép.		
Cantons de Maubeuge, Bavai, Berlaimont et le Quesnoy (arrondissement d'Avesne)..........	92.796	1
Le reste de l'arrondissement d'Avesne.........	79.539	1
Arrondissement de Cambrai, 195,191 (moins le canton de Solesme, 28,224)................	166.967	2
Arrondissement de Douai......................	116.180	1
Arrondissement de Dunkerque, 118,096 (moins les cantons de Bergues et de Wormhoudt, 31,756)........................	86.340	1
Arrondissement d'Hazebrouck, 110,283 (moins les cantons de Cassel et Stenvoorde, 28,782)......	81.501	1
Cantons de Cassel et de Stenvoorde (arrondissement d'Hazebrouck), de Bergues et Wormhoudt (arrondissement de Dunkerque)..............	60.538	1
Cantons de Lille et Lannoy (arrond. de Lille)..	214.387	3
Cantons d'Armentières, Haubourdin et Quesnoy (arrondissement de Lille)...................	80.820	1
Cantons de Bassée, Cysoing, Pont-à-Marc et Séclin (arrondissement de Lille)............	76.641	1
Cantons de Roubaix (arrondissement de Lille)...	97.697	1
Cantons de Tourcoing (arrondissement de Lille)	86 717	1
Cantons de Valenciennes......................	79 469	
Cantons de Saint-Amand et Condé (arrondissement de Valenciennes)	78.105	1
Cantons de Bouchain, 42,843 (arrondissement de Valenciennes) et de Solesme, 28,224 (arrondissement de Cambrai)........................	71.067	1 1
OISE : 396,804 hab., 4 arr. élect., 6 députés.		
Arrondissement de Beauvais...................	123.712	2
Arrondissement de Clermont...................	88.270	1
Arrondissement de Compiègne..................	94 550	1
Arrondissement de Senlis.....................	90 272	1
ORNE : 398,250 hab. 6 arr. élect., 6 députés.		
Arrondissement d'Alençon.....................	67.234	1
Arrondissement d'Argentan, 90,838 (moins les cantons de Gacé, la Ferté et le Merleraut, 20,268.	70.570	1
Arrondissement de Mortagne, 108,749 (moins les cantons de Basoches, Laigle, Moulins et Tourouvre, 32,129)........................	76.620	1
Cantons de Laigle, Basoche, Moulins et Tourouvre (arr. de Mortagne) ; de Gacé, la Ferté et Merleraut (arr. d'Argentan)..............	52.397	1
Cantons de Flers, Athis, Messei et Tinchebray (arr. de Domfront)..........................	72.185	1
Le reste de l'arr. de Domfront................	59 244	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
PAS-DE-CALAIS : 761,158 hab., 7 arr. élect., 10 députés.		
Arrondissement d'Arras	173.422	2
Arrondissement de Béthune	172.471	2
Cantons de Calais, Guine et Marquise (arr. de Boulogne)	69.924	1
Le reste de l'arrondissement de Boulogne	74.466	1
Arrondissement de Montreuil	77.826	1
Arrondissement de Saint-Omer	113.352	2
Arrondissement de Saint-Pol	79.607	1
PUY-DE-DOME : 566,463 hab., 6 arr. élect., 7 députés.		
Arrondissement d'Ambert	81.318	1
Cantons de Clermont, Pont-du-Château, et Veyre (arr. de Clermont)	84.674	1
Le reste de l'arrondissement de Clermont (campagne)	84.436	1
Arrondissement d'Issoire	92.829	1
Arrondissement de Riom	145.766	2
Arrondissement de Thiers	77.440	1
PYRÉNÉES (BASSES-) : 426,700 h., 5 arr. élect., 6 députés.		
Arrondissement de Bayonne	98.375	1
Arrondissement de Mauléon	62.309	1
Arrondissement d'Oloron	67.299	1
Arrondissement d'Orthès	70.390	1
Arrondissement de Pau	128.327	1
PYRÉNÉES (HAUTES-) : 235,156 h., 2 arr. élect., 3 députés.		
Arrondissement de Tarbes, 106,277, et d'Argelès 40,814	147.091	2
Arrondissement de Bagnères	88.065	1
PYRÉNÉES-ORIENTALES : 191,856 hab., 1 arr. électoral, 3 députés.		
Arrondissement de Perpignan, 99,446 ; — Céret, 44,179, et Prades 48,234	191.856	3

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
RHONE : 670,247 hab., 4 arr. élect., 9 députés.		
Lyon	308.246	4
Le reste de l'arrondissement de Lyon (campagne).	190.048	3
Canton de Tarare, le Bois d'Oingt, Lamure et Thizy — (arrondissement de Villefranche) ...	74.480	1
Le reste de l'arrondissement de Villefranche....	97.473	1
SAONE (HAUTE-) : 303,088 hab., 4 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement de Gray	75.344	1
Arrondissement de Lure, 129,350 (moins les cantons de Faucogney, Luxeuil, Saint-Loup et Vauvilliers, 54,553)	74.797	1
Arrondissement de Vesoul, 98,394 (moins les cantons d'Amance et Jussey, 22,682)	75.712	1
Cantons de Jussey et Amance (arrondissement de Vesoul), de Faucogney, Luxeuil, Saint-Loup et Vauvilliers (arrondissement de Lure)	77.235	1
SAONE-ET-LOIRE : 598,344 hab., 7 arr. élect., 9 députés.		
Cantons du Creuzot, Moncenis et Couches (arrondissement d'Autun)	60.362	1
Le reste de l'arrondissement d'Autun	57 453	1
Cantons de Chagny, Buxy, Givry, Mont-Saint-Vincent et Verdun (arrondissement de Châlons)	82.389	1
Le reste de l'arrondissement de Châlons	61.974	1
Arrondissement de Charolles	130.946	2
Arrondissement de Louhans	85.897	1
Arrondissement de Mâcon	119.323	2
SARTHE : 446,603 hab., 5 arr. élect., 6 dép.		
Arrondissement de la Flèche	96.644	1
Arrondissement de Mamers	114.898	2
Cantons du Mans et Montfort	88.527	1
Le reste de l'arrondissement du Mans (campagne)	83.606	1
Arrondissement de Saint-Calais	62.928	1
SAVOIE : 267,958 hab., 2 arr. élect., 4 députés		
Arrondissements d'Albertville, 35,836, Moutiers, 35,788, et Saint-Jean-de-Maurienne, 53,076...	124.700	2
Arrondissement de Chambéry	143.258	2

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
SAVOIE (HAUTE-) : 273,027 hab., 4 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement d'Annecy....................	86.882	1
Arrondissement de Bonneville....................	69.833	1
Arrondissement de Saint-Julien....................	53.704	1
Arrondissement de Thonon....................	62.608	1
SEINE : 2,220,060 hab., 22 arr. élect., 28 dép.		
1er arrondissement de Paris....................	74.286	1
2e arrondissement de Paris....................	73.578	1
3e arrondissement de Paris....................	89.687	1
4e arrondissement de Paris....................	95.003	1
5e arrondissement de Paris....................	96 689	1
6e arrondissement de Paris....................	96 288	1
7e arrondissement de Paris....................	78.553	1
8e arrondissement de Paris....................	75.796	1
9e arrondissement de Paris....................	103 767	1
10e arrondissement de Paris....................	135.392	2
11e arrondissement de Paris....................	167.393	2
12e arrondissement de Paris....................	87.678	1
13e arrondissement de Paris....................	69.431	1
14e arrondissement de Paris....................	69 611	1
15e arrondissement de Paris....................	75.449	1
16e arr. de Paris, 43,332 et 17e arr., 101,804....	145.136	2
18e arrondissement de Paris....................	138.109	2
19e arrondissement de Paris....................	93.174	1
20e arrondissement de Paris....................	92 772	1
Arrondissement de Saint-Denis....................	206.906	3
Arrondissement de Sceaux....................	161.362	2
SEINE-INFÉRIEURE : 790,022 hab., 9 arr. élect., 11 députés.		
Arrondissement de Dieppe....................	108.454	1
Cantons du Havre, Lillebonne, Montvilliers et Saint-Romain (arrondissement du Havre)......	114.146	2
Le reste de l'arrondissement du Havre (Fécamp).	88.478	1
Arrondissement de Neufchâtel....................	78.386	1
Cantons de Rouen, Darnétal et Booz...........	131 310	2
Cantons d'Elbeuf et Grandcouronne (arrondissement de Rouen)....................	74.699	1
Le reste de l'arrondissement de Rouen (campagne)....................	69.137	1
Cantons de Saint-Valéry, Fontaine-le-Dun, Ourville, Cany et Valmont (arrondissement d'Yvetot)....................	62.070	1
Le reste de l'arrondissement d'Yvetot..........	63.342	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
SEINE-ET-MARNE : 341,490 h., 5 arr. électoraux, 5 députés.		
Arrondissement de Coulommiers	51.658	1
Arrondissement de Fontainebleau	79.868	1
Arrondissement de Meaux	92.878	1
Arrondissement de Melun	63.557	1
Arrondissement de Provins	53.529	1
SEINE-ET-OISE : 580,180 hab., 7 arr. électoraux, 8 députés.		
Arrondissement de Pontoise, 108,432, — et canton d'Argenteuil, 22,216 (arrondissement de Versailles)	140.648	2
Arrondissement de Mantes, 56,122, — et canton de Meulan, 12,527 (arrondissement de Versailles)	68.649	1
Cantons de Saint-Germain-en-Laye, Marly et Poissy (arrondissement de Versailles)	75.379	1
Cantons de Versailles et Sèvres (arrondissement de Versailles)	77.809	1
Arrondissement de Rambouillet, 66,977, — et canton de Palaiseau, 11,297 (arrondissement de Versailles)	78.274	1
Arrondissement de Corbeil, 71,217 moins le canton d'Arpajon, 15,177	56.040	1
Arrondissement d'Etampes, 39,761, — et canton d'Arpajon, 15,177 (arrondissement de Corbeil)	54.938	1
SÈVRES (DEUX-) : 331,243 hab., 4 arr., électoraux, 4 députés.		
Arrondissement de Bressuire	77.404	1
Arrondissement de Melle	72.065	1
Arrondissement de Niort	108.457	1
Arrondissement de Parthenay	73.317	1
SOMME : 557,015 : hab., 6 arr. électoraux, 8 députés.		
Arrondissement d'Abbeville	137 291	2
Les cantons d'Amiens	70 908	1
Le reste de l'arrondissement d'Amiens (campagne)	118 838	2
Arrondissement de Doullens	56 498	1
Arrondissement de Montdidier	65.966	1
Arrondissement de Péronne	107.514	1

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
TARN : 352,718 hab., 4 arr. électoraux, 5 députés.		
Arrondissement d'Albi...........	94.564	1
Arrondissement de Castres...............	141 129	2
Arrondissement de Gaillac............	65 563	1
Arrondissement de Lavaur....	51.462	1
TARN-ET-GARONNE : 221,610 hab., 3 arr. électoraux, 3 députés.		
Arrondissement de Castelsarrasin	66.551	1
Arrondissement de Moissac, 53,829, et cantons de Molières, la Française et Montpezat, 19,122 (arr. de Montauban).........	72.951	1
Arrondissement de Montauban, 101,230 (moins les trois cantons ci-dessus)..................	82.118	1
VAR : 293,757 hab., 4 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement de Brignoles..	66.499	1
Arrondissement de Draguignan.	86.131	1
Cantons de Toulon..........	74.810	1
Le reste de l'arrondissement de Toulon (Hyères).	66.317	1
VAUCLUSE : 263,451 h., 4 arr. élect., 4 dép.		
Arrondissemet d'Apt........................	53.493	1
Arrondissement d'Avignon......	84.259	1
Arrondissement de Carpentras............	53.539	1
Arrondissement d'Orange................ .. .	72.160	1
VENDÉE : 401,446 h., 5 arr. élect., 6 dép.		
Cantons de Luçon, Chaillé, Maillezais et Sainte-Hermine (arrondissement de Fontenay).......	55.311	1
Le reste de l'arrondissement de Fontenay.......	79.946	1
Cantons des Herbiers, Mortagne, Montaigu et Saint-Fulgent (arrondissement de la Roche-sur-Yon)............	62.572	1
Le reste de l'arrondissement de la Roche-sur-Yon, 78,010 (moins le canton de Rocheservière, 7,290)...	70.720	1
Arrondissement des Sables-d'Olonne, 115,607, — et canton de Rocheservière (arrondissement de la Roche-sur-Yon)	122.897	2

DIVISION DES DÉPARTEMENTS EN ARRONDISSEMENTS ÉLECTORAUX	POPULATION	NOMBRE des députés
VIENNE : 310,598 h., 4 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissements de Chatellerault, 60,273, et de Loudun, 34,537 (moins les cantons de Moncontour et Vouneuil, 16,578)......	108 132	1
Arrondissements de Civray, 48,094, et de Mont-Morillon, 63,240 (moins les cantons de Couhé et de Gençay, 22,910)........	88 424	1
Cantons de Poitiers, Villedieu et Vivonne (50,462, arrondissement de Poitiers), de Couhé et Gençay (22,910, arrondissement de Civray).....	73.372	1
Le reste de l'arrondissement de Poitiers, 63,992, et les cantons de Montcontour 8,404 (arrondissement de Loudun) et Vouneuil 8,174, (arrondissement de Chatellerault).	80.570	1
VIENNE (HAUTE-) : 322,447 hab., 4 arr. élect., 4 députés.		
Arrondissement de Bellac.........	78.805	1
Arrondissement de Rochechouart, 48,575, et arrondissement de Saint-Yrieix, 41,910, moins le canton de Saint-Germain, 11,279.	79.206	1
Cantons de Limoges, Ambazac, Laurière et Nieul (arrondissement de Limoges)..	92.595	1
Le reste de l'arrondissement de Limoges, 60,562, et canton de Saint-Germain (arrondissement de Saint-Yrieix)...........................	71.841	1
VOSGES : 392,988 hab., 5 arr. électoraux, 5 députés.		
Arrondissement d'Épinal......................	96 640	1
Arrondissement de Mirecourt.......	66 120	1
Arrondissement de Neufchâteau................	56 660	1
Arrondissement de Remiremont..............	73.722	1
Arrondissement de Saint-Dié.	99 846	1
YONNE : 363,608 hab., 4 arr. élec., 5 députés.		
Arrondissement d'Auxerre, 116,427, — et canton de Flogny, 7,752 (arrondissement de Tonnerre.)	124.179	2
Arrondissement d'Avallon, 44,016, — et arrondissement de Tonnerre, 41,388 (moins le canton de Flogny).	77.652	1
Arrondissement de Joigny......................	96.378	1
Arrondissement de Sens........................	65.399	1

NOTE G

COMPOSITION DE LA CHAMBRE HAUTE DANS LES ÉTATS ÉTRANGERS.

Ceux qui, sans opposer à la constitution d'une Chambre haute d'objections de principe, se fondent pour en repousser la création sur les difficultés que soulève le mode de nomination de cette Assemblée, ignorent sans doute que cette difficulté a été résolue par la grande majorité des États constitutionnels de l'Europe et de l'Amérique, qui ont adopté sans hésitation le principe de l'élection de la Chambre haute.

Peut-être le lecteur nous saura-t-il gré de résumer ici les règles qui président à la composition de la Chambre haute dans la plupart des États qui ont admis le principe de l'élection.

CHAMBRES HAUTES DANS LES ÉTATS MONARCHIQUES

CHAMBRE UNIQUE	CHAMBRE HAUTE HÉRÉDITAIRE *ou* NOMMÉE A VIE.	CHAMBRE HAUTE ÉLECTIVE.
—	—	—
Grèce.	Autriche.	Belgique.
	Bade.	Brésil.
	Bavière.	Danemark.
	Grande-Bretagne (1).	Espagne.
	Hongrie.	Norwége.
	Italie.	Pays-Bas.
	Portugal.	Principautés-Unies.
	Prusse.	Suède.
	Wurtemberg.	

(1) Il y a dans la Grande-Bretagne des *membres de la Chambres des lords élus* pour l'Irlande et pour l'Écosse. Lors de la réunion de ces deux pays à l'Angleterre, on n'a pas cru possible d'introduire dans la Chambre des lords tous les pairs d'Irlande et d'Ecosse, et on a stipulé qu'ils eliraient un certain nombre d'entre eux pour les représenter. La pairie n'a d'ailleurs point cessé d'être héréditaire en Irlande et en Écosse comme en Angleterre, et c'est seulement le droit de sieger à la Chambre des lords qui a été restreint à quelques-uns des pairs.

CHAMBRES HAUTES DANS LES ÉTATS RÉPUBLICAINS

CHAMBRE UNIQUE	CHAMBRE HAUTE ÉLECTIVE	
France.	États-Unis.	Costa-Ricca.
	Suisse.	Équateur.
	Confédération argentine.	Mexique.
	Bolivie.	Paraguay.
	Chili.	Pérou.
	Colombie.	Uruguay.
		Venezuéla.

MODE DE RECRUTEMENT DES CHAMBES HAUTES ÉLECTIVES.

1° ÉLECTION DIRECTE (*Belgique, Principautés-Unies*)

Belgique

Le Sénat belge est élu à raison de la population, en nombre égal à la moitié des membres de l'autre Chambre.

L'élection a lieu pour huit ans avec renouvellement par moitié.

Les électeurs sont les mêmes que pour la Chambre des représentants (électeurs censitaires).

Mais nul n'est éligible s'il n'est âgé de quarante ans et s'il ne paye au moins 1,000 florins (2,116 francs) de contributions directes.

Principautés-Unies.

Le Sénat des Principautés-Unies est élu pour huit ans et renouvelé par moitié tous les quatre ans.

L'élection est directe, mais le suffrage est plus restreint que pour la Chambre des députés.

En effet, pour l'élection à la Chambre des députés, le corps électoral est divisé en quatre colléges, procédant chacun à une élection séparée et comprenant :

Le premier : les propriétaires fonciers ayant un revenu de 300 ducats ;

Le second : les propriétaires d'immeubles urbains d'un revenu de 300 ducats;

Le troisième : les commerçants et industriels qui payent à l'État une contribution de 80 piastres;

Le quatrième : tous les citoyens payant à l'État une contribution quelconque, si minime qu'elle soit, et non compris dans les trois premiers colléges.

Pour le Sénat, les deux premiers colléges sont seuls admis à voter.

En outre, nul n'est éligible s'il ne possède un revenu de 800 ducats.

2° SUFFRAGE A DEUX DEGRÉS (*Danemark, Brésil*)

Danemark.

Le *Landsthing* (Chambre haute), se compose de 66 membres, dont 12 sont nommés par le roi et 55 sont élus par le suffrage à deux degrés.

Sont électeurs du premier degré, les électeurs du *Folkething* (Chambre basse). Ces électeurs choisissent des électeurs du second degré qui doivent être pris parmi les personnes possédant un revenu imposable de 2,000 rixdalers à Copenhague, et de 1,000 rixdalers dans les autres districts.

Les électeurs du second degré procèdent à l'élection des membres de la Chambre haute d'après le système du suffrage proportionnel.

Tout citoyen éligible au *Folkething* est éligible au *Landsthing*.

Le *Landsthing* est élu pour huit ans et renouvelé par moitié tous les quatre ans.

Brésil.

Le Sénat est nommé à vie et recruté comme la Chambre des députés, par l'élection à deux degrés.

Seulement, pour le Sénat, l'élection est faite en liste triple, et l'Empereur choisit sur l'ensemble de ces listes un tiers des noms.

Pour être éligible au Sénat, il faut être âgé de quarante ans et posséder un revenu de 800,000 reis (4,896 francs).

Le nombre des membres du Sénat est égal à la moitié de celui de la Chambre des députés.

3° ÉLECTION DE LA CHAMBRE HAUTE PAR LA CHAMBRE BASSE (*Norwége*)

Norwége.

Aussitôt que le *Sorthing* (Parlement) est constitué, il choisit un quart de ses membres pour former le *Lagthing* (Chambre haute). Les trois autres quarts composent l'*Odelsthing* (Chambre basse).

Toute loi est proposée d'abord à l'*Odelsthing*. Si le projet y est accepté il est envoyé ensuite au *Lagthing* qui l'approuve ou le rejette, et dans ce dernier cas le renvoie à l'*Odelsthing* en y joignant ses objections.

Quand l'*Odelsthing* a présenté deux fois au *Lagthing* un même projet, et que celui-ci l'a rejeté les deux fois, le *Sorthing* se réunit en assemblée plénière et décide à la majorité des deux tiers des voix du sort du projet.

4° ÉLECTION DE LA CHAMBRE HAUTE PAR LES ASSEMBLÉES D'ÉTATS OU DE PROVINCES

(*Pays-Bas, Suède, Espagne, États-Unis, Suisse, etc.*)

Pays-Bas

Les membres de la première Chambre sont élus pour neuf ans par les États provinciaux et renouvelés par tiers tous les trois ans.

Les États provinciaux sont eux-mêmes élus pour six ans par le suffrage direct.

Ces Assemblées correspondent aussi exactement que possible aux Conseils provinciaux de Belgique et à nos conseils généraux.

Suède.

Les membres de la première Chambre sont élus pour neuf ans par les Assemblées provinciales (*Landstingen*).

Les Conseils municipaux (*Stadsfulmaktige*) des villes qui ne sont pas représentées dans les Assemblées provinciales nomment également un membre de la première Chambre à raison de 30,000 habitants.

Pour être élu membre de la première Chambre, il faut être âgé de trente-cinq ans et posséder, soit un immeuble d'une valeur de 80,000 rixdalers, soit un revenu annuel de 4,000 rixdalers au minimum.

Espagne.

Aux termes de la Constitution de 1869, le Sénat est élu à l'aide d'un système mixte par une Assemblée réunie au chef-lieu de chaque province et composée :

1° De la *Députation provinciale* (Conseil provincial);

2° D'électeurs du second degré désignés dans chaque commune par le suffrage universel en nombre égal au sixième du nombre des membres de l'*Ayuntamiento* (Conseil municipal).

Nul ne peut être élu membre du Sénat s'il n'est compris dans des catégories d'éligibilité analogues à celles qu'avait établies en France la Charte de 1830.

La durée des pouvoirs du Sénat est de douze ans. Il est renouvelé par quart tous les trois ans, à l'époque du renouvellement intégral du Congrès (Chambre des députés).

Suisse.

La Constitution fédérale décide que les membres du *Conseil national* seront élus par le suffrage direct en proportion de la population, et que les

membres du *Conseil des États* seront élus par les cantons au nombre de deux par canton.

Il appartient à la législation cantonnale de déterminer le mode d'élection des membres du Conseil des États attribués à chaque canton.

Dans la plupart des cantons (excepté ceux qui ont admis le régime de la démocratie directe), les membres du Conseil des États sont élus par l'Assemblée législative (*Grand Conseil*).

États-Unis.

Le Sénat des États-Unis est composé de membres élus par la Législature de chaque État.

Il y a deux sénateurs par chaque État.

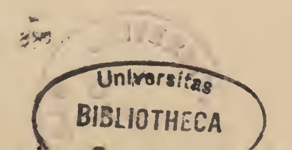
Le Sénat est élu pour six ans et renouvelé par tiers tous les deux ans.

Pour être sénateur, il faut être âgé de trente ans, avoir été pendant neuf ans citoyen des États-Unis et être, au moment de l'élection, citoyen de l'État par lequel on est élu.

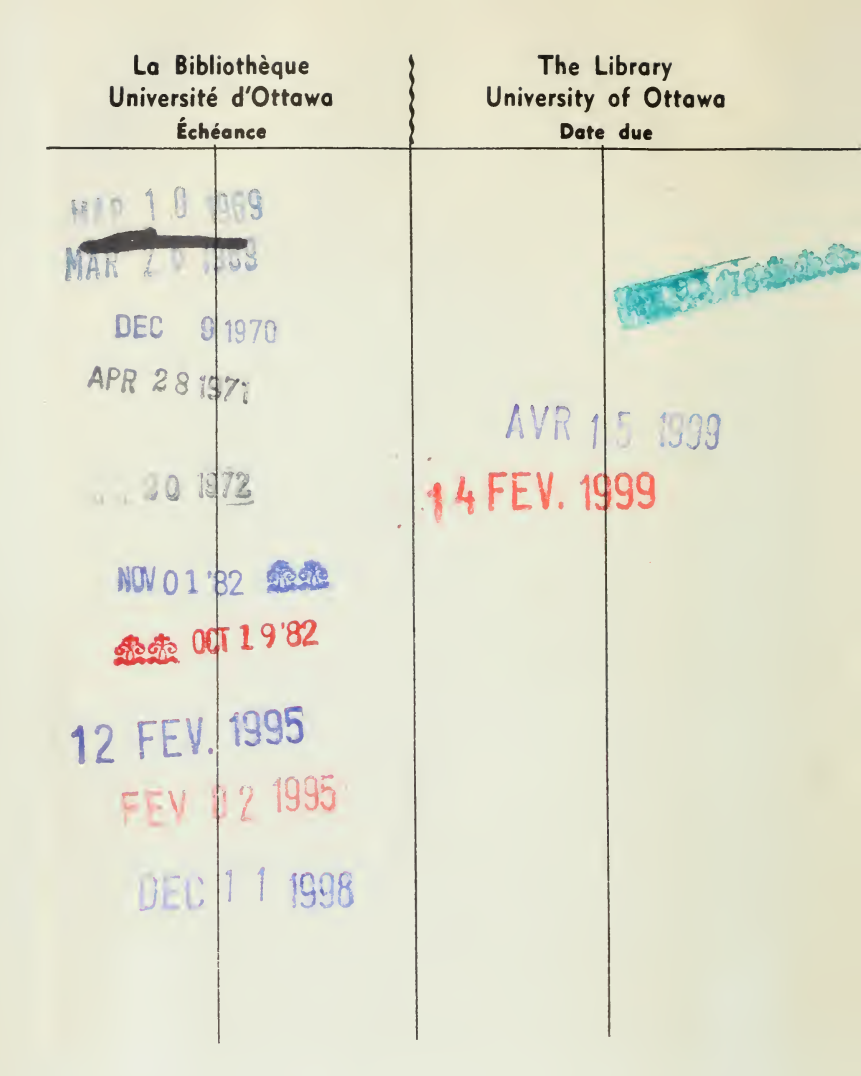
TABLE DES MATIÈRES

NOTES

PARIS. — TYPOGRAPHIE A. POUGIN, 13, QUAI VOLTAIRE

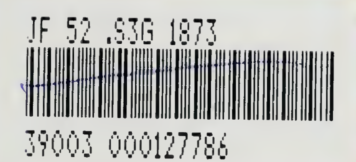


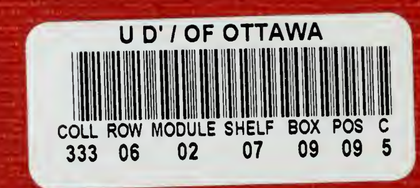




La Bibliothèque
Université d'Ottawa
Échéance
The Library
University of Ottawa
Date due
MAR 10 1969
[redacted]
DEC 9 1970
APR 28 1971
20 1972
NOV 01 '82
OCT 19 '82
12 FEV. 1995
FEV 02 1995
DEC 11 1998
AVR 15 1999
14 FEV. 1999




JF 52 .S3G 1873
39003 000127786


U D' / OF OTTAWA
COLL ROW MODULE SHELF BOX POS C
333 06 02 07 09 09 5